

UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE 1934

N° 6

Les Relations Lithuano-Polonaises

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue publiquement

le 4 Mai 1934

PAR

Le BIDEAU Jean, Louis, Prosper, Marie

né à Nantes le 9 Mars 1899

JURY :

MM. BIENVENÜE	Président.
GAFFIOT	} Suffragants.
DELVOLVÈ	

Les Relations

Lithuano - Polonaises

« On sert mieux la cause de Genève et de la Paix, pensons-nous, en recherchant sincèrement les moyens de redresser la situation compromise par des expériences faites dans des conditions souvent déplorables ».

« Le Temps », 27 Septembre 1933.

UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT

MM. MILLOT, I. ④	.....	Doyen, Professeur de Droit musulman.
PELTIER, ④. I. ④	....	Professeur d'Histoire générale du Droit français.
MALLARMÉ, I. ④	.....	Professeur de Droit administratif, en congé.
BIENVENÛE I. ④	.....	Professeur de Droit public.
CHAUVEAU	.....	Professeur de Droit commercial.
GAFFIOT	.....	Professeur d'Economie politique.
VIARD	.....	Professeur de Pandectes.
BRETON	.....	Professeur de Droit civil.
BERGER-VACHON	.....	Professeur de Droit criminel.
BOUSQUET	.....	Agrégé.
ROUSSIER	.....	Agrégé.
RODIÈRE	.....	Agrégé.
FAÛRE DE CÉRIS, I. ④	.	Chargé des fonctions d'agrégé.
DELVOLVÉ	.....	Chargé des fonctions d'agrégé.
Mlle APCHIÉ	.....	Chargé des fonctions d'agrégé.
MM. DROUILLAT	.....	Chargé des fonctions d'agrégé.
GÉRARD, I. ④	.....	Chargée des fonctions d'agrégé.
TESTAUD, I. ④	.....	Chargé des fonctions d'agrégé.

JURY DE LA THÈSE :

MM. BIENVENÛE	.....	R. UNIV.	Président.
GAFFIOT	.....	BIBLIOTHEEK.	} Suffragants.
DELVOLVÉ	.....	LEIDEN	

NOTA. — La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

LA SITUATION DE BASE

Au moment où l'armistice apportait dans l'Ouest européen une paix immédiate, dans l'Est au contraire c'était à peine une trêve qui s'annonçait ; une trêve chargée de menaces dont les suites promettaient d'être aussi tragiques que l'avait été la période précédente. La situation, en effet, y était sombre. D'un côté une Russie en pleine évolution risquait de rompre la frêle barrière par laquelle les alliés avaient timidement essayé de l'isoler. En face d'elle, une Pologne désorganisée pouvait à peine s'opposer à ses prétentions et quelques petits Etats encore sans consistance s'essayaient eux aussi à la conquête de leur indépendance. L'autorité des lointains vainqueurs ne s'étant pas faite sentir dans ces régions, tous s'efforçaient d'agir à leur guise au mieux de leurs intérêts particuliers.

Il n'est donc pas étonnant si cette situation confuse et instable a fait surgir une série « d'affaires » qui ont ensanglanté les territoires qui les ont vues naître. L'affaire des Iles d'Alland, celle de Memel, celle surtout des relations lithuano-polonaises, sont encore présentes aux mémoires. Dans toutes, la Société des Nations s'est efforcée d'intervenir et de mettre en œuvre la force récente qu'elle venait d'acquérir. Les résultats obtenus n'ont pas toujours été conformes aux espoirs conçus, mais chaque fois le fonctionnement des rouages de la Société a été mis à nu, chaque fois aussi certaines faiblesses ont apparues, permettant ainsi de tirer pour l'avenir des enseignements précieux.

Outre l'intérêt que peut présenter leur étude dans le cadre de la Société des Nations, elles sont intéressantes à étudier en elles-mêmes et dans leur nature propre car elles montrent les problèmes des relations des peuples sous leurs formes éternelles. Elles permettent de saisir les réactions de la volonté populaire contre celles de la Société des Nations elle-même.

Parmi toutes ces affaires, la question des relations lithuano-polonaises présente un intérêt particulier, non par son importance politique peut-être — des intérêts plus vastes se sont bien souvent débattus — mais parce que son évolution nous montre mieux que toutes les autres, dans un bref raccourci, les possibilités du Droit International actuel et aussi, hélas ! les nombreuses lacunes que présente encore la solution des conflits internationaux. Wilna et Memel, ont tragiquement marqué la venue au monde de la Société des Nations.

Le conflit lithuano-polonais est né en fait d'une discussion au sujet de la détermination des frontières communes aux deux Etats ; la lutte pour l'établissement de ces frontières a cristallisé la discussion. Un simple examen de l'aspect physique des territoires disputés nous montre les difficultés que peut présenter un tel problème dans une pareille contrée. La situation géographique de la frontière entre les deux pays est, en effet, très particulière. Après avoir traversé l'Allemagne de l'Ouest à l'Est, la Plaine du Nord de l'Europe s'élargit en Pologne pour se perdre ensuite en Russie. Quelques fleuves la drainent vers le Nord et constituent les seules lignes de démarcation naturelles entre des régions qu'occupent successivement les pays germaniques à l'Ouest, les pays slaves à l'Est. Comme conséquence directe de ces paysages flous et sans limites marquées, aucune ligne précise ne sépare les races qui l'occupent. Il en résulte à leur point de rencontre un mélange souvent inextricable. Des luttes éternelles en ont découlé ; le conflit lithuano-polo-

nais en est un épisode. Ce conflit a vu de plus son importance s'accroître de la présence de deux voisins aux aguets : l'Allemagne à l'Ouest, la Russie à l'Est.

Une pareille situation géographique rend faibles et précaires les éléments de base généralement admis pour déterminer la nationalité d'un Etat.

Que fait ressortir l'étude de la géographie, de l'histoire, de la race, de la religion, de la langue ou du régime économique ? Dans quel sens se sont manifestées la volonté et les aspirations communes des habitants ? Autant de questions dont les réponses constituent des données sûres pour résoudre ces sortes de problèmes et qui, dans le cas actuel, ne fournissent que peu d'indications. Au-dessus de cette situation imprécise, une volonté émerge, bien nette : celle de deux Etats antagonistes décidés à s'emparer coûte que coûte d'un territoire qu'ils convoitent. C'est donc là un problème politique difficile à résoudre et sur lequel l'étude juridique elle-même n'a pu apporter que de faibles clartés. Avant d'aborder cette étude, il importe tout d'abord de déterminer quelle était la situation des deux rivaux, quand, au lendemain de la guerre, le problème s'est posé devant l'opinion publique.

Nous sommes amenés pour cela à l'examiner :

- a) sous son aspect historique ;
- b) sous son aspect ethnique et confessionnel, ce qui nous permettra de nous rendre compte de la volonté des territoires disputés ;
- c) et enfin sous son aspect économique.

Nous déterminerons ainsi les droits véritables des différents Etats. A ces droits véritables, nous opposerons les aspirations politiques des deux adversaires, puisées dans la force de leurs volontés nationales ou inspirées par leurs voisins immédiats.

Nous obtiendrons ainsi les éléments du problème qui s'est posé devant la Société des Nations.

I. — LE PROBLEME HISTORIQUE :

LA POLOGNE ET LA LITHUANIE JUSQU'AU TRAITÉ DE PAIX

Les origines de la Lithuanie et de la Pologne

Aucun monument, aucun vestige de civilisation ne nous permet d'établir avec certitude la date à laquelle l'homme apparut dans la région des provinces baltes. Il semble pourtant, selon le professeur Bruckner, que les premières traces laissées par son passage remontent au début de notre ère. D'où venait-il ? A quelle race appartenait-il ?

Une hypothèse le prétend de race celtique et admet son débarquement sur les côtes de la Baltique. Cette hypothèse s'appuie surtout sur ce fait que la langue lithuanienne, totalement différente du russe, du polonais ou de l'allemand, se rapprocherait par contre des langues gaéliques de l'Ouest Européen.

Une seconde hypothèse, plus simple, leur attribue une origine slave. Les chroniqueurs allemands et russes qui parlèrent quelques siècles plus tard des habitants de ces régions les dépeignent comme un peuple vivant d'agriculture, laborieux et pacifique, que la nécessité transforma assez rapidement d'ailleurs, en excellents guerriers. Leur organisation sociale était rudimentaire ; ils vivaient divisés en clans et, comme tous les peuples primitifs, adoraient les forces de la nature. Ils avaient un sentiment religieux très profond ; aussi l'influence du clergé était-elle prépondérante.

Quoi qu'il en soit, il semble certain que ces peuplades occupèrent le bassin du Niemen entre la Prégel et la Dzwina et qu'elles descendirent ensuite vers le Sud en suivant les cours d'eau. Au cours de cette descente, elles se heurtèrent bientôt aux peuples Mazoures, ancêtres des Polonais actuels,

Ceux-ci, de race slave, après s'être depuis fort longtemps installés dans le bassin de la Vistule, s'étaient étendus progressivement jusqu'à l'Elbe, dont ils vinrent border les rives vers le X^e siècle. C'est un peu plus tard que se produisit sur les bords de cette rivière le premier contact avec les Germains, celui-ci fut brutal et, peu à peu, les Polonais durent refluer vers l'Est.

La poussée germanique date de cette époque ; elle fut continue et dure encore de nos jours. Elle prit deux directions : l'une vers la Pologne proprement dite, l'autre vers les Etats Baltes : Lithuanie, Livonie, qui bordaient la rive Sud-Est de la Baltique. Pour la première fois dans l'histoire, la Lithuanie et la Pologne allaient se trouver unies face à un adversaire commun. Cette liaison se mua rapidement en une « entente cordiale » basée sur la lutte commune à mener contre le même adversaire. Cette entente de fait devait, par la suite, devenir de plus en plus profonde.

Les débuts de l'entente. La lutte contre le germanisme.

Les Germains se présentèrent sous la forme des Chevaliers Teutoniques. Ils furent appelés par les Polonais eux-mêmes, qui n'arrivaient pas à interdire les incursions des tribus prussiennes païennes qui bordaient la Vistule à l'Est. Leur but apparent était l'évangélisation de ces tribus ; mais leur but caché était la création d'un « pont » à travers la Poméranie et la Lithuanie entre eux et les Chevaliers Porte-Glaives solidement installés en Lettonie. La main-mise sur la Lithuanie était donc déjà un but du germanisme.

L'échec du projet fut complet :

En effet, la Pologne se rendit compte rapidement du danger que présentait pour elle une entente avec des alliés aussi puissants et aussi entreprenants. Elle comprit également tout de suite la force du catholi-

cisme, à une époque où un peuple ne pouvait, sans être chrétien, faire partie du monde civilisé et où le meilleur prétexte pour s'occuper des affaires du voisin était de prétendre à sa conversion. Elle prit donc les devants et, sous l'action d'apôtres tchèques, se convertit toute entière. Quand les Chevaliers Teutoniques y songèrent, la place était déjà prise et un évêché existait à Posen.

Pour la Lithuanie, la lutte fut plus sévère et c'est seulement au XIII^e siècle qu'elle put se débarrasser de l'emprise germanique. Cette emprise ne disparut pas d'ailleurs entièrement : les Chevaliers Teutoniques s'installèrent quelque peu dans le pays et y acquérèrent des terres, à la façon des Porte-Glaives, leurs voisins de Poméranie et de Lettonie, mais sur une échelle infiniment moindre. Ainsi que nous le verrons, c'est de cette menace commune à la Pologne et à la Lithuanie que naquit la solidarité et l'union des deux pays.

L'union polono-lithuanienne. Les accords de Lublin
(1569)

Les rapports polono-lithuaniens débutèrent d'une façon assez peu cordiale. La Lithuanie était d'une civilisation nettement en retard sur celle de la Pologne. Elle éprouva donc le besoin de faire appel à cette dernière pour mettre en valeur un sol qu'elle ne parvenait pas à exploiter. Au début, des colons polonais furent attirés sur les territoires lithuaniens ; ils s'y installèrent et fondèrent des exploitations agricoles. Leur nombre ne s'accrut pas cependant aussi rapidement que le désiraient les maîtres politiques du pays. Ceux-ci décidèrent alors de brusquer le mouvement.

Entre 1201 et 1382, les chroniqueurs ne notent pas moins d'une vingtaine d'incursions lithuaniennes en Pologne, dont le seul but était de capturer des Polonais destinés à mettre en valeur les imposantes forêts

vierges de Lithuanie. Ces expéditions eurent une importance considérable, puisqu'en 1277, en une seule incursion sur Leczyca, quarante mille captifs furent pris.

Il n'est pas étonnant qu'un pareil afflux polonais en pays lithuanien ait modifié profondément la physionomie ethnique d'un pays où la densité de la population ne dépassait pas huit habitants au kilomètre carré. C'est pourquoi les chroniques de l'époque constatent que la langue polonaise était parlée sur de très vastes territoires. Les colonies polonaises des bassins de la Wilja et de la Niewoza datent d'au moins cinq siècles.

Entre temps, le groupe lithuanien, valeureux et gouverné par des maîtres entreprenants, avait largement débordé ses frontières ethniques du début, il engloba bientôt de vastes régions peuplées de Blancs-Ruthènes et de Petits-Russiens (l'Ukraine actuelle) : le grand duché de Lithuanie était créé. C'est à partir de ce moment que se développa vraiment l'influence polonaise. Elle prit d'abord, comme toutes les influences politiques de l'époque, une forme religieuse.

Le phénomène qui était apparu dans les relations germano-polonaises se reproduisit une fois de plus : la Lithuanie païenne vivant au contact de la Pologne catholique ne fut pas longue à remarquer l'importance du catholicisme. Elle le sentit d'autant plus vivement que, d'une part, elle était tiraillée par les Chevaliers Teutoniques et que, d'autre part, son expansion en Ukraine l'avait amenée au contact de la Russie orthodoxe. Celle-ci à son tour ne tarda pas, sous un prétexte religieux à vouloir s'introduire dans les affaires lithuaniennes.

Prise entre ces deux dangers, la Lithuanie n'hésita pas : de même que la Pologne peu de siècles auparavant avait choisi des confesseurs tchèques pour échapper à l'emprise germanique, pour éviter ce même danger elle se fit catholique en faisant appel aux confesseurs polonais. L'union prit d'abord la forme

d'une *Union Personnelle* : en 1386, Jagellon, Grand-Duc de Lithuanie, épousa Hedwige d'Anjou, arrière-petite-nièce de Saint-Louis, héritière du Trône de Pologne. Elle devint par la suite plus étroite encore ; et fut sanctionnée en 1401 par le Pacte de Wilno-Radom. Après la mort de Witold, le duché de Lithuanie qu'il tenait de Jagellon devait revenir à la Pologne.

Cette union fut marquée par d'éclatants succès : le 10 Juillet 1410 à Grunwald (Tannenberg), les Chevaliers Teutoniques furent définitivement écrasés, ils laissèrent sur le champ de bataille le Grand-Maître, le chapitre de l'ordre, 18.000 chevaliers, leurs étendards, leurs bagages, etc... Cet écrasement devait avoir des conséquences politiques incalculables pour l'avenir de la pénétration germanique dans ces régions.

Grâce à lui il existait dorénavant un obstacle infranchissable entre la Prusse des Porte-Glaives, et leurs possessions baltes de Lettonie et d'Esthonie. Le bloc lithuano-polonais avait interdit à tout jamais la création du pont germano-russe dont les conséquences auraient pu être considérables. Nous les examinerons de plus près quand nous analyserons les conséquences politiques d'un accord lithuano-polonais.

L'entente entre les deux pays revêtit donc tout d'abord un aspect militaire. Son but tendait nettement à repousser l'envahisseur quel qu'il fût, il fut rapidement et pleinement atteint ainsi que nous venons de le voir.

Une Union politique ne tardera pas à suivre.

En 1413, à Horodlo, le traité d'union de 1401 fut confirmé solennellement par une entente au sujet des élections aux Trônes des deux pays. Ce traité spécifia que le Grand-Duc de Lithuanie et le Roi de Pologne ne pourront être élus sans le consentement réciproque des deux nations ; il fut complété par un serment des Princes et des nobles polonais et lithuaniens rendant éternelle et irrévocable l'union entre leurs deux pays.

La vie sociale et nationale fut elle-même atteinte par ces accords. Peu à peu les privilèges des nobles polonais furent accordés aux boïards lithuaniens et réciproquement.

Il faut d'ailleurs reconnaître que durant toute cette période l'influence polonaise fut prépondérante. Les Lithuaniens reconnaissaient déjà que c'est l'aide fournie par la Pologne qui permit au Grand-Duché de conserver son indépendance. Dans toutes les guerres la noblesse polonaise accourut régulièrement au secours de la Lithuanie plus directement menacée et ceci malgré des appels aux armes de plus en plus fréquents.

La pression moscovite se faisait en effet à son tour sentir terriblement à l'Est. Ce danger commun aux deux peuples fut d'abord perçu plus fortement par la Lithuanie que des possessions en territoire russe amenaient au contact immédiat de ce nouvel adversaire.

La conséquence de cet état de chose fut une union de plus en plus intime : seigneurs polonais et boïards lithuaniens se succédèrent régulièrement sur le trône commun aux deux pays. Cette entente aboutit à l'*Union de Lublin* de 1569 qui marqua l'apogée de l'amitié lithuano-polonaise. Aux termes de cette union une entente complète était réalisée entre les deux Etats. Cette entente présenta un double aspect, à la fois politique et économique.

L'aspect politique. — Les deux Etats sont gouvernés par un seul et même roi élu en Pologne et couronné à Cracovie. Les titres du souverain sont : Roi de Pologne, Grand-Duc de Lithuanie, de Russie, etc... Ce qui implique encore une simple Union Personnelle. De plus une seule diète est commune aux deux pays. Elle siège à Varsovie et applique une Constitution commune. Celle-ci fut proclamée en grande pompe à Lublin où les délégués des deux Etats prêtèrent serment : de Personnelle l'Union devenait Réelle.

L'aspect économique. — Cette entente politique fut complétée d'accords économiques. L'Union stipule en effet que les Polonais peuvent acquérir des biens en Lithuanie, que réciproquement les Lithuaniens peuvent se procurer des terres polonaises et qu'enfin les deux pays utiliseront une monnaie commune. La conséquence pour Wilna qui, dès le XIV^e siècle était devenue la capitale de la Lithuanie, fut une arrivée massive de Polonais dans ses murs. Au XVI^e siècle une Université polonaise s'y établit.

La lutte contre le germanisme se termina donc par une victoire complète pour les deux Etats. Elle fut marquée par une sorte de fusion en une seule et indivisible « République Sérénissime de Pologne » qui constitua pour le moins une fédération dans laquelle chacun des composants conserva une large autonomie régionale. Cette union va continuer dans la lutte contre le Slavisme.

La lutte contre le Slavisme à l'Est. Les partages.

Cette solidarité se maintint durant les siècles qui suivirent. Grâce à elle les deux pays purent vivre indépendants malgré les dangers qui les pressaient sur leurs deux frontières.

Tout le monde sait que cette indépendance ne fut pas éternelle et que les partages de la Pologne à la fin du XVIII^e siècle y mirent un terme. Mais cette fois encore, la Pologne, et la Lithuanie unies dans la bonne fortune et dans la liberté, eurent leur sort lié dans l'adversité et dans la servitude : chacun des partages vit en effet, jusqu'à leur disparition totale, une amputation simultanée des deux pays. C'est peut être au moment de cette disparition que se manifesta la preuve la plus nette de leur union. Le premier partage de 1773 fut en effet conclu d'une part par « S. M. le Roi de la République de Pologne » de l'autre « par les représentants des puissances bénéficiaires ». Auparavant la délégation de la Pologne, de la Petite Pologne et de

la Lithuanie envoyée pour discuter les clauses du partage dans les capitales Russe, Prussienne et Autrichienne avait refusé d'admettre l'expression de « Royaume de Pologne et du Grand-Duché de Lithuanie ». Peu après, en 1791 intervint un nouvel acte qui consacra une fois de plus cette union complète entre les deux pays. Une décision de la Grande Diète intitulée « La garantie mutuelle des deux Nations » votée sur la proposition d'un groupe de députés lithuaniens déclara :

« Etant donné que nous possédons une seule loi organique et indivisible, destinée à régir notre Etat, tant la couronne de Pologne que le Grand-Duché de Lithuanie, nous désirons que la même loi organique régie notre armée commune et notre Trésor National désormais unis indivisiblement ». Ce vœu signifie-t-il que la dualité des deux Etats ait complètement disparu et que l'on doive les considérer comme fondus en un seul ? c'est peut-être excessif bien que Makowski ait conclu ⁽¹⁾.

« Il en résulte, qu'au moment des partages les puissances copartageantes démembraient les territoires qui tous étaient sous la souveraineté exclusive de l'Etat polonais, le Grand-Duché de Lithuanie n'existant plus à ce moment-là. Il semble que cette fusion, en tous les cas faite in-extremis, n'a pu porter ses fruits. Elle n'en marque pas moins, entre les deux pays une entente et une union complète politique et morale ».

Quoi qu'il en soit, au cours des périodes de captivité qui suivirent, chaque réaction polonaise contre la domination étrangère trouva en Lithuanie un écho. C'est ainsi que la jeunesse lithuanienne, de même que la jeunesse polonaise, s'enrôla en masse dans les armées de l'Empereur.

(1) Makowski : *La Question Lithuanienne*, Pédone, 1930, pages 3 et 4. M. Natkevicius, dans sa chronique « La Ligue administrative polono-lithuanienne » (R.G.D.I.P., Pédone, sept. 1931), a nettement combattu cette opinion en faisant ressortir que des garanties très fortes d'indépendance avaient été assurées comme gages à la Lithuanie.

Les insurrections nationales de 1830 et de 1863 trouvèrent encore les deux pays côte à côte ; boïards lithuaniens et nobles polonais aussi bien que leurs paysans furent confondus devant le gibet ou dans les déportations en masse en Sibérie. Peu à peu d'ailleurs cette répression perdit de son caractère brutal. La politique russe devint, sous l'action de la nécessité, plus souple et plus habile. Elle contribua pour une bonne part à la séparation des deux peuples. Ce n'en fut pas d'ailleurs l'unique motif.

La séparation de la Lithuanie et de la Pologne.

Cette séparation des deux pays eut en effet plusieurs causes, les unes sont d'origine russe, d'autres sont dues à l'évolution propre à chacun d'eux, d'autres enfin sont d'origine allemande.

a) *L'origine russe :*

Aussitôt après la conquête, la Lithuanie fut complètement soumise à l'autorité tzariste ; elle fut annihilée, les écoles catholiques furent supprimées, des écoles et des lycées russes les remplacèrent, l'impression des livres lithuaniens en caractères latins fut interdite ; enfin, la Russie s'efforça de convertir en masse les paysans à l'orthodoxie. C'est de là que le séparatisme naquit.

La bonne harmonie entre les deux pays avait, en effet, surtout une origine nobiliaire ; c'était une union entre les noblesses doublée d'une entente entre les intellectuels et les habitants des villes. La classe paysanne était, elle, demeurée un peu à l'écart du mouvement : vivant sur les terres, elle était moins mêlée aux grands mouvements nationaux, elle souffrait de se voir privée de la propriété du sol qu'elle cultivait. Elle englobait dans une même défiance la noblesse lithuanienne et la noblesse polonaise qui, en vertu des unions de Horodlo et de Lublin, se l'étaient partagé. Or, c'est précisément à la classe possédante que la Russie s'en prit.

La noblesse fut vivement attaquée et persécutée par les autorités spoliatrices à la suite des insurrections dont elle était l'âme. Elle perdit peu à peu son action sur le peuple pour plusieurs raisons, dont les principales furent les suivantes :

a) Les Russes parvinrent, par des mesures draconiennes, à séparer la masse populaire de ses maîtres, dont ils connaissaient l'hostilité ;

b) La Russie, en 1861, supprima le servage, ce qui eut comme résultat de constituer une nouvelle classe sociale : celle des petits propriétaires. Ceux-ci ou leurs descendants fréquentèrent les Universités, et devinrent médecins, avocats, professeurs ou religieux. Cette nouvelle classe ne pouvait pas, en Lithuanie, être favorable à la Pologne, représentée par la noblesse qui exploitait le pays ;

c) Enfin, en dehors de toute lutte sociale, la Russie fit un gros effort pour supprimer l'influence intellectuelle de la Pologne, la religion catholique fut persécutée, la Faculté Polonaise de Wilna fut elle-même supprimée. En somme, elle joua du vieux principe des conquérants de toutes les époques : *Divide ut imperare* ;

b) *L'évolution du Pays* :

Nous venons déjà de constater qu'une évolution dans les relations entre les deux pays s'était produite sous l'action des mesures russes. Ce ne fut pas la seule ; une évolution due à des causes internes ne tarda pas à se produire à son tour, qui fut, elle aussi, orientée vers le séparatisme. Quelles furent les origines et les conséquences de ce mouvement ?

Les Origines. — Comme beaucoup de peuples européens opprimés, la Lithuanie fut attirée, à la fin du XIX^e siècle, par l'Amérique. A l'exemple du mouvement irlandais, il s'y créa un mouvement lithuanien qui eut des associations, des journaux et qui entretint une propagande active à l'intérieur de son pays d'ori-

gine. Ce mouvement, jeune par excellence, n'eut qu'un désir : celui de faire du nouveau ; il oublia la vieille entente lithuano-polonaise. Les résultats qu'il obtint furent importants.

Les Conséquences. — Les conséquences immédiates furent, en premier lieu, la révolution de 1905. Le 4 Décembre 1905, les représentants de la Lithuanie se réunirent à Wilna, où ils exposèrent leurs revendications ; ils désiraient un Parlement élu au suffrage universel, le vote des femmes, l'usage de la langue lithuanienne à l'Eglise et à l'Ecole. Les fonctionnaires russes furent expulsés. Comme toujours, pour les révolutions partielles de ce genre, ce mouvement fut marqué par un échec complet.

Néanmoins, il en resta quelque chose, car peu après, le gouvernement impérial crut nécessaire de procéder à d'importantes réformes. La vie lithuanienne devint plus libre, la langue régionale fut introduite dans les écoles primaires et secondaires et devint en quelque sorte une seconde langue officielle. Les facilités d'acquérir la terre furent accrues et des députés lithuaniens siégèrent à la Douma.

L'idée nationale lithuanienne avait fait son chemin, mais le fossé entre la Lithuanie et la Pologne s'était creusé davantage. Les deux Etats étaient, à l'origine, également opposés au Gouvernement russe, mais celui-ci, très habilement, soutenant alternativement l'un au détriment de l'autre, les avait séparés.

c) *L'Origine Allemande. La résurrection de la Lithuanie.*

L'étude successive des diverses sources « du séparatisme » nous amène, dans l'ordre chronologique des faits, à la Guerre de 1914.

Il est très difficile de se faire, sur les événements qui se sont déroulés depuis cette époque, une opinion objective. Un esprit de polémique s'est introduit dans

tous les écrits qui ont traité cette question. Il est plus simple, pour essayer d'être vrai, de suivre autant que possible, la succession naturelle des faits.

Dès 1915, la Lithuanie fut occupée par l'armée allemande, qui la dévasta complètement. Les cadres russes disparurent, les administrations autonomes locales furent supprimées. C'était là une situation extrêmement favorable aux mouvements nationalistes. De nombreux congrès lithuaniens eurent lieu un peu partout : aux Etats-Unis, en Suisse, en Hollande, en Suède. Tous réclamèrent l'indépendance, tandis qu'en Lithuanie même de nombreuses demandes étaient adressées dans ce sens au Commandement Militaire, ainsi qu'à différentes personnalités du Gouvernement allemand.

C'est à ce moment que Berlin semble avoir senti l'intérêt que pouvait présenter pour lui la création d'une nation lithuanienne. Nous avons vu précédemment l'influence allemande s'efforcer, au Moyen-Age, de s'infiltrer dans les provinces baltes. La Lithuanie avait été un obstacle. Cet obstacle était mûr et pouvait tomber ; l'occasion était à saisir et ceci d'autant plus que, d'une part il était de nouveau utile au Gouvernement allemand de créer un pont avec la Russie, dont l'évolution était encore mal dessinée, et que, d'autre part, il était facile, avec ce système, d'interdire à la Pologne tout accès vers la Baltique. La Pologne n'aurait plus été qu'une nation d'intérêt secondaire, aux horizons fortement limités. L'objectif était double.

Quelles que soient les raisons secrètes qui poussèrent le Gouvernement allemand à agir, du 1^{er} au 4 août 1917 un « Comité d'Organisation » fut constitué à Wilna. Ce comité convoqua une assemblée où siégèrent 264 notables (18 septembre 1917). Elle réclama une Constitution, et la Lithuanie indépendante ; elle mit sur pied un Conseil exécutif de vingt membres, la « Taryba », présidée par un leader nationaliste, M. Smetona. Que représentaient les membres de cette Taryba ? Les opinions, à leur sujet, sont très diverses.

M. G. de la Pradelle (1) l'appelle « la seule représentation autorisée du peuple lithuanien » et « l'organe fidèle de ce peuple » ; alors que M. J. Makowski (2) dit que : « les membres du Congrès furent désignés par les Allemands », et qu' « il n'y eut parmi eux aucun représentant des habitants appartenant à la nationalité polonaise, russe ou juive », il ajoute que cette Taryba était « tout bonnement l'organe des autorités occupantes, n'ayant aucun mandat pour parler au nom des habitants du ci-devant Grand-Duché de Lithuanie, et créé uniquement pour réaliser les plans de l'Ober-Ost (Commandement Supérieur des territoires de l'Est). »

Quoi qu'il en soit, en fait, la Taryba fut forcément sous l'emprise allemande qui tenait le pays. La conséquence en fut, le 11 décembre 1917, une déclaration élaborée à la Wilhemstrasse et proclamant :

Au Paragraphe 1^{er} (d'après les résolutions de la Conférence de Wilna, 23 septembre 1917) : « la reconstitution d'un Etat lithuanien indépendant avec Wilna pour capitale et son affranchissement de tous les liens politiques qui, jusqu'ici, l'ont rattaché à d'autres nations. »

et au Paragraphe II :

... « la Taryba demande l'aide et la protection de l'Empire d'Allemagne... La Taryba se prononce en faveur d'une alliance perpétuelle et solide de l'Etat lithuanien avec l'Empire d'Allemagne, alliance qui doit trouver principalement sa réalisation dans une convention militaire et économique et dans une union douanière et monétaire ».

Le texte ne laisse pas de doute : la Lithuanie, de gré ou de force, était inféodée à l'Allemagne. Néanmoins, celle-ci n'avait pas encore reconnu officiellement l'in-

(1) Consultations concernant la force obligatoire de la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923. Jouve et C^{ie}, 1928, p. 14.

(2) Makowski : « La Question Lithuanienne », Pédone, 1930, page 47.

dépendance du nouvel Etat. Ce fut seulement le 16 février 1918 que cette indépendance reçut de l'Allemagne sa consécration officielle.

Certains auteurs, M. Henri de Montfort (1) en particulier, affirment que les relations entre la Taryba et l'Allemagne furent très tendues et que c'est pour échapper au « don » pur et simple de la Lithuanie à un Etat allemand qu'elle fut appelée à se choisir un roi. C'est là une affirmation difficile à contrôler. Il est cependant certain que c'est la Taryba elle-même qui, en juin 1918, décida de faire de la Lithuanie une monarchie et d'en attribuer le trône au prince allemand catholique Guillaume d'Urach, duc de Wurtemberg. Celui-ci, le 4 juillet, accepta le trône et prit le nom de Mindaugas II.

Les frontières du nouvel Etat passaient par Polangen, sur la Baltique, bordaient la frontière prussienne vers le Sud jusqu'à Augustovo, se dirigeaient ensuite vers Sakolow, Prusany, Boranowieze, Movogrodek, Illuxt, puis, de là, longeaient l'ancienne frontière de Courlande pour toucher de nouveau à la Baltique à quelques kilomètres à l'Ouest de Libau.

L'intervention des alliés. Le traité de Versailles.

La période qui suivit la défaite allemande fut des plus troublée. Si les années qui la précédèrent ont préparé le conflit, il est certain que ses causes déterminantes ont surgi de la confusion qui caractérisa cette époque. Nous sommes, en effet, en plein chaos : aucune ligne de conduite n'existe chez les Alliés, qui ignorent la Lithuanie ; la Russie déclare qu'elle se désintéresse de la question ; la Pologne et la Lithuanie veulent vivre ; l'Allemagne reste dans l'ombre, prête encore à intervenir. Tout ceci aboutit à un article du Traité de Versailles, vague et imprécis.

(1) Henri de Montfort : « Les nouveaux Etats de la Baltique », Pédone, 1933.

Etudions successivement l'action de ces différents facteurs.

a) *L'action des Alliés :*

La répercussion de l'armistice du 11 Novembre sur la situation des Etats Baltes ne se fit pas sentir immédiatement. Les Allemands n'évacuèrent que lentement les territoires qu'ils occupaient depuis 1915 ; les troupes russes les suivirent d'ailleurs de près ; elles occupèrent Wilna le 5 janvier 1919. Le Gouvernement Smetona-Voldemaras alla s'installer à Kaunas (Kowno).

Il fallut une véritable expédition polonaise pour chasser les Bolcheviques de Wilna. Le 19 avril 1919, les Polonais s'y installèrent. Ce fut le début du conflit.

Pendant ce temps, que pensaient de cette question les maîtres de l'heure, les auteurs du Traité de Versailles ?

M. de Montfort, dans son ouvrage sur les Etats Baltes (1), précédemment cité, rappelle à ce sujet un épisode qui résume la question du côté des Alliés :

« A la première séance de la S. D. N., on confondit les Etats Baltes avec la Géorgie. L'incident le plus caractéristique se produisit dans un vieux Parlement européen, quand un homme éminent y déclara que l'Esthonie et la Lettonie avaient été libérées grâce au démembrement de l'Empire Austro-Hongrois ».

Il faut espérer qu'il ne s'agit pas du Parlement français. On ne peut donc prétendre que les Alliés aient eu, à ce sujet, une idée préconçue quelconque ; aussi se laissèrent-ils aller au gré des appétits divers qui s'agitèrent autour d'eux. Les articles du Traité de Versailles nous en apportent la preuve.

b) *La Russie :*

Nous venons de voir que les armées bolcheviques ont essayé d'occuper le pays à la suite du départ des

(1) Pédone 1933.

armées allemandes. La Russie s'est donc intéressée à nouveau au débat, après avoir semblé s'en désintéresser en abrogeant les anciens traités de partage.

(1) Par « un décret du Conseil des commissaires du peuple en date du 28 octobre 1917, le Gouvernement russe a déclaré, le 29 août 1918, que les traités se rapportant aux partages de la Pologne, à savoir : ceux des 25 juin 1772, 19 septembre 1773, 23 janvier 1793, 24 octobre 1795, le traité de frontières du 12 juillet 1796, les actes respectifs du Congrès de Vienne de 1815, de même que le traité de frontières du 24 avril 1820 et l'arrangement russo-prussien du 16 octobre 1823, sont nuls et sans effet pour la Russie, comme contraires au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et comme violant le droit imprescriptible de la nation polonaise à l'union et l'indépendance ».

L'acte fut notifié au Gouvernement allemand par une note du 3 septembre 1918 et le 9 du même mois, publiée dans le Moniteur des Lois et Décrets de la République des Soviets, n° 64, pos. 698.

C'est évidemment une déclaration de désintéressement qui constitue, au point de vue juridique, une « restitution *in integrum* ». Nous revenons donc à la situation antérieure au premier partage.

c) La Pologne :

Il est devenu banal d'écrire que la Pologne sortait du tombeau. Mais c'était une Pologne encore mal définie, aux frontières mal tracées et qui, dans de nombreuses régions, ne l'étaient même pas du tout. Les 14 points de Wilson ont précisé qu'elle doit avoir un accès à la mer, mais on ne sait pas encore comment cette promesse sera réalisée. On ne sait pas non plus quelles seront ses frontières au Sud-Ouest ; quant à celles de l'Est, l'incertitude est encore plus grande, et

(1) Makowski : « La Question Lithuanienne ». Pédone 1933, p. 48.

il faudra une guerre pour les déterminer. Dans ces conditions, il paraît prématuré de parler d'une frontière lithuano-polonaise.

Quelles sont, en outre, les intentions de la Pologne vis-à-vis de la Lithuanie ? Pour l'instant, elle n'a manifesté aucune hostilité vis-à-vis de cet ami qui lui a donné de nombreux rois et dont certains de ses chefs sont originaires... Elle aimerait sans doute avoir un débouché vers Memel, mais rien de plus. Peut-être cependant se méfie-t-elle d'une influence allemande, qu'elle considère comme excessive ?...

d) *La Lithuanie :*

La Lithuanie est, elle, bien décidée à vivre envers et contre tout. Son indépendance lui a été reconnue par les Allemands et si le Grand-Duc Urach a disparu dans la tourmente, emmenant avec lui son président du Conseil, M. Smetona, le successeur de ce dernier, M. Voldemaras, entend bien défendre les droits de l'Etat qu'il représente. Il est prêt à s'entendre avec tous ceux qui voudront bien appuyer ses désirs.

Par quel procédé va-t-il s'efforcer d'atteindre le but qu'il s'est fixé ?

Il lui fallait d'abord maintenir l'idée de l'indépendance lithuanienne et la faire admettre par la Conférence de la Paix. Or, cette conception, pour des esprits aussi peu avertis que les auteurs du Traité de Paix, pouvait sembler entachée de germanisme. Il fallait ensuite rechercher un accord amiable avec la Pologne.

M. Voldemaras s'attela à cette double tâche ; faisant volte-face, il répudie l'Allemagne et met tout en œuvre pour faire reconnaître son pays par la Conférence. Puis, se tournant vers la Pologne, il lui offre son aide contre les bolcheviques menaçants. Cette aide, d'ailleurs, n'est pas bénévole ; il réclame les territoires de Kaunas, Wilna, Grodno et Souwalki. Les Polonais, victorieux, ne répondent pas à cette offre. *Dès maintenant, le Problème des frontières lithuano-polonaises*

est officiellement posé ; il est né incidemment, au gré des fluctuations de la politique territoriale des deux Etats.

e) *L'Allemagne :*

L'Allemagne, à partir de ce moment, disparaît officiellement ; elle est vaincue. Son avis n'a plus de valeur pratique. Elle a cependant toujours le même intérêt à ce que la Lithuanie vive ; pour elle, c'est une des branches du fameux croissant polonais qui risque de s'étendre à l'Est de la Prusse Orientale. Or, elle a toujours le même intérêt historique à se conserver une liaison vers la Russie.

Enfin, le Traité de Versailles fut signé.

Traité de Versailles.

Le Traité de Versailles, le 28 juin 1919, par son article 433, sanctionna la création de la Lithuanie. Il dit, en particulier : « Comme garantie de l'exécution du présent Traité et en vue d'assurer le rétablissement de la paix et d'un bon Gouvernement dans les provinces baltiques et en *Lithuanie*, toutes les troupes allemandes retourneront à l'intérieur des frontières de l'Allemagne » et un peu plus loin : « (Ces troupes) ne devront intervenir en aucune manière dans telles mesures de défense nationale que devront adopter les Gouvernements provisoires d'Esthonie, Latvie et *Lithuanie*. »

Bien que cet article reconnaisse implicitement l'existence de la Lithuanie aucune précision sur les frontières n'est contenue dans ce texte. En pouvait-il d'ailleurs être autrement quand, par l'article 87, les auteurs du Traité de Versailles avaient dû reconnaître leur impuissance à définir les frontières polonaises elles-mêmes ? Voici, d'ailleurs, le texte d'un des paragraphes de cet article, qui reviendra souvent dans les discussions entre les deux Etats :

« Les frontières de la Pologne qui ne sont pas spécifiées par le présent Traité, seront ultérieurement fixées par les principales Puissances alliées et associées ».

On ne saurait être plus imprécis. Nous aurons dans l'étude juridique du conflit l'occasion d'analyser ce texte, son sens et sa valeur. Nous pouvons déjà constater que ce paragraphe ne s'applique pas spécialement à la Pologne. Il est intercalé dans un article qui traite indifféremment des frontières silésiennes, de la Ville de Dantzig ou de la Prusse Orientale, mais qui ne fait aucune allusion particulière à la Lithuanie.

Conclusion. — L'histoire nous montre donc deux Etats, unis autant que peuvent l'être tous les Etats du Moyen-Age ou des temps modernes, soumis aux mêmes lois et obéissant aux mêmes mobiles politiques.

Sans nous rallier complètement à la thèse de M. Makowski, dont il a été question ci-dessus, qui considère que la Lithuanie a disparu, absorbée dans un Etat polonais, « simple, uni et indivisible », nous pouvons tout au moins constater une forme d'union personnelle qui, peu à peu, a évolué vers la forme fédérale.

Malgré les nombreuses fissures qui s'étaient produites dans le bloc lithuano-polonais, il était permis de supposer que le jour où les deux pays seraient libres à nouveau de se constituer en Etats indépendants, leur premier geste serait de s'unir comme par le passé. Les Allemands eux-mêmes s'étaient rendus compte de cette situation, puisqu'un de leurs généraux, le Général Pheil, écrivait au lendemain de son entrée à Wilna, une proclamation contenant la phrase suivante : « Les forces armées allemandes ont chassé les armées russes du territoire de la Ville polonaise de Wilna et ont occupé cette cité pleine de gloire, riche de traditions. C'était toujours une perle dans la Couronne du glorieux royaume de Pologne ».

Cette déclaration peut être interprétée comme une reconnaissance implicite de l'union ancienne des deux nations. Si cette union ne s'est pas renouvelée, c'est donc qu'un facteur autre que le facteur historique est intervenu dans le conflit.

Nous avons vu précédemment quelques-unes des explications de ce désaccord. Les pages suivantes nous montreront que les facteurs ethniques et confessionnels, non plus que les facteurs économiques, ne contiennent en eux-mêmes aucun motif vraiment sérieux d'une pareille hostilité. Nous trouverons encore des explications, mais aucune cause profonde, aux événements qui suivirent le Traité de Versailles.

II. — LE PROBLEME ETHNIQUE ET CONFESSIONNEL (1)

Il est oiseux de déclarer que la race polonaise et la race lithuanienne sont différentes l'une de l'autre. Nous avons, au début de l'étude du problème historique, constaté que bien des obscurités subsistaient sur les origines du peuple lithuanien, mais ce dernier a manifesté nettement sa volonté de séparation d'avec la Pologne ; il ne peut donc être question de vouloir confondre les deux pays. Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes joue ici d'une façon indéniable en faveur de la Lithuanie. Nous nous bornerons donc à étudier en elle-même la situation ethnique du territoire contesté.

L'étude de cette situation nous amène à envisager successivement :

- 1° la composition numérique de la population ;
- 2° la langue communément parlée ;
- 3° les religions pratiquées ;
- 4° les aspirations librement exprimées de ces populations.

1° *Composition numérique de la population.*

Nous avons vu précédemment quels étaient les occupants de la région. Nous y avons constaté la présence de Lithuaniens, de Polonais et de Russes, auxquels se sont superposés des Juifs et des Ruthènes. Il est très difficile de déterminer l'importance numérique de ces différents éléments. Ceci l'est d'autant plus que les

(1) N. B. — Les statistiques dont il est fait état dans ce chapitre ont été puisées dans les ouvrages :

de Karl Bogholm (Von Wilno bis Memel) (Danzig 1928) ;
de l'Institut Polonais d'histoire des peuples, imprimés chez Novak, à Varsovie en 1929 ;

et de « der Lit'anisch, polnische Streit » Vitautas Gelizinius (Kaunas 1928).

recensements, seuls procédés de discrimination possibles en pareil cas, ont donné des résultats contradictoires. Tous sont d'ailleurs plus ou moins entachés d'une partialité due aux passions politiques.

Il est cependant utile de les examiner successivement.

Le plus ancien, fait sous la domination russe, remonte à 1897 ; il ne peut donc être accusé de favoriser la Pologne. Il nous donne une proportion de 11,26 % de Polonais dans le district de Troki, de 20 % dans celui de Wilna et de 5,3 % dans Wilna même.

Un autre recensement, fait par les Allemands en 1916, nous donne, pour cette dernière, 36,5 % de Polonais, le reste de la population étant composé surtout de Juifs, de Russes et d'un petit nombre de Lithuaniens. Dans le district de Wilna, la proportion était de 74,9 %, dans celui de Swieciany de 48,4 %. Enfin, un recensement fait en 1919 donne, pour les Polonais (1) :

A Wilna même	56,2 %
District de Wilna	87,3 %
— de Oszmiany	68,3 %
— de Troki	53,8 %
— de Swieciany	44,3 %

Ce même recensement donne, pour l'ensemble du district de Wilna, la répartition suivante de la population :

Polonais	503.000
Juifs	84.810
Blancs Ruthènes	64.295
Lithuaniens	52.804
Divers (Russes, Lettons, Allemands) . . .	30.166

Ces divers résultats sont indiqués dans les cartes (1) et (2).

(1) Voir remarque faite à la page précédente.

D'une façon générale, on peut dire que la population polonaise est plus importante dans les villes qu'elle ne l'est dans les campagnes, et que les Polonais sont avant tout de gros propriétaires fonciers, comme le prétendent les Lithuaniens.

Ces recensements n'ont pas été les seuls ; il y en a eu d'autres encore. En particulier, l'un d'eux a été fait en 1923 par les Polonais ; mais n'en parlons pas. Toutes les statistiques qu'ils ont permis d'établir sont, en effet, fortement contestées par le Gouvernement lithuanien, en particulier les dernières, faites, dit-il, sous la pression de baïonnettes polonaises. La Lithuanie généralise, d'ailleurs, et prétend que les résultats de toutes les consultations qui ont eu lieu depuis la guerre ont été faussés. Elle se base sur ce fait qu'un recensement lithuanien fait en 1923 à Kaunas, aurait donné une proportion de 4,5 % de Polonais, alors que les élections municipales qui y ont été faites en 1918 auraient fait ressortir 30 % de suffrages polonais exprimés, celles de 1920 27 % et celles de 1921 29 %.

Les Polonais d'ailleurs, leur rendent largement la pareille et ils ont adressé une protestation à la Société des Nations sur la façon dont se sont faits les recensements en territoire lithuanien. Ils se plaignent, en particulier, que l'état de siège n'ait pas été levé dans les pays à majorité polonaise et que de nombreux Polonais aient été inscrits d'office sur les listes lithuaniennes sans même avoir été consultés. Ils se plaignent également de la pression exercée par le clergé lithuanien et du terrorisme qui régna dans le pays.

Il est bien difficile de pouvoir émettre, dans ces conditions, une opinion impartiale. La valeur d'un recensement ne peut être admise que lorsqu'il existe une certitude de neutralité de la part de ceux qui l'ont effectué. Ce n'est peut-être pas le cas dans les régions qui nous occupent. Nous verrons plus loin que, malgré tous ses efforts, la Société des Nations n'a pas pu y

envoyer le corps expéditionnaire qui aurait dû assurer une libre opinion et exercer le contrôle nécessaire.

2° *La langue.*

Le recensement des races nous donne, nous venons de le voir, des résultats fort imprécis. Celui des langues devrait pouvoir l'être davantage. Il semble, en effet, facile de pouvoir délimiter avec exactitude les régions où une langue est parlée et celles où elle ne l'est pas. L'usage d'une langue est un fait précis qui ne se discute pas, et ceci d'autant plus que la langue lithuanienne est totalement différente des langues slaves et polonaise qui l'environnent. Par son originalité, elle devrait donc nous donner une indication précise.

Quelles sont donc les langues parlées dans les territoires contestés ? Nous avons déjà vu qu'on y parlait lithuanien ; on y parle aussi et surtout polonais ; mais le juif, le russe et l'allemand s'y rencontrent également.

Un historien lithuanien, Vytautas Gelezinius, nous apprend que les limites de la langue lithuanienne en Russie passent au Nord-Ouest du district de Wilna, où depuis fort longtemps on ne l'entend plus parler. N'oublions pas, en effet, que si autrefois Wilna a été la capitale de la Lithuanie, elle a été, par la suite, le siège d'une université polonaise. Par contre, le Gouvernement lithuanien affirme que, jusque vers 1860, le lithuanien était parlé jusqu'à cent kilomètres au Sud et à l'Est de Wilna. Malgré ces contradictions il semble cependant que le Gouvernement polonais ait raison d'affirmer que le polonais est la langue la plus répandue dans le territoire contesté.

Là encore, nous manquons de bases précises de discussion.

3° *Les religions pratiquées.*

Plusieurs des races dont il a été fait mention ci-dessus ont apporté avec elles leur religion ; c'est dire qu'elles sont nombreuses. La religion dominante

est de beaucoup la religion catholique, à laquelle appartiennent 80 % de la population. Par ailleurs, on trouve 8 % de luthériens. Le reste est orthodoxe ou juif.

4° *Les aspirations de la population librement exprimées*

L'examen des questions ethniques doit se terminer par l'étude de l'expression d'une volonté nationale. C'est elle qui, en définitive, doit les sanctionner. Or, l'expression de cette volonté a son criterium dans le plébiscite. Y a-t-il eu sur le territoire de Wilna un plébiscite organisé par la Société des Nations et quels en ont été les résultats ?

Le Plébiscite de 1922. Sans anticiper sur l'étude juridique du conflit, il est permis d'examiner les conditions dans lesquelles a été tenté le seul plébiscite officiel. En 1922, la Société des Nations s'efforça, en effet, d'en organiser un ; elle voulut pour cela se donner toutes les garanties d'impartialité et décida d'envoyer dans la région contestée un corps expéditionnaire international chargé de maintenir l'ordre. En outre, les troupes polonaises devaient se retirer pendant les opérations du vote.

Malgré la justesse et l'importance juridique de cette décision, il fut impossible d'en obtenir la réalisation, et ceci pour de nombreuses raisons :

1° les gouvernements ne purent s'entendre sur la zone dans laquelle le plébiscite devait avoir lieu ;

2° le Gouvernement polonais s'opposa au retrait des troupes du Général Zeligowski qui avait mis la main sur le pays ;

3° nous verrons plus tard qu'il fut impossible de pouvoir envoyer à Wilna les contingents internationaux nécessaires ;

4° enfin, et ceci est la chose la plus grave, il apparut rapidement que la masse de la population se désintéressait complètement du résultat qu'il pouvait avoir :

elle semblait n'avoir qu'une crainte, c'est que le vainqueur ne lui fasse payer le prix de son opinion librement exprimée s'il n'était pas conforme à ses désirs. Cette constatation nous montre combien il est difficile de pouvoir atteindre la vérité dans une pareille entreprise. Le plébiscite, pour être vrai, suppose des conditions de liberté à la fois matérielle et morale qui sont rarement réalisées.

Il est vrai que, passant outre à toutes ces considérations, le Gouvernement polonais, l'année suivante en organisa un lui-même. Celui-ci lui a donné une immense majorité.

CONCLUSION

Ni l'examen du dosage par races de la population, ni celui de la langue parlée ou des religions pratiquées, ni celui des aspirations des habitants des territoires contestés ne nous donnent de certitudes sur les affinités ethniques de ces territoires. Nous sommes obligés de rester un peu dans le domaine de l'hypothèse. Il semble cependant que l'on puisse conclure de la façon suivante :

Il est certain que le territoire de Wilna a été autrefois lithuanien, mais peu à peu la Pologne l'a absorbé au point de faire de la ville le siège d'une Université importante. Le grand poète polonais Adam Michiewicz est né à Kaunas et nul n'ignore les attaches lithuaniennes du Maréchal Pilsduski. Il y a là un phénomène très net d'absorption d'un Etat par un autre plus important par l'étendue de son territoire et sa culture plus avancée.

La situation de ce territoire serait donc comparable à celui de la ville de Dantzig, où le même phénomène s'est produit, mais où il a joué en sens inverse. Cette ville a été en effet essentiellement polonaise ; or il est certain qu'au début du XX^e siècle, il ne s'y trouvait presque plus d'habitants de cette nationalité ; elle a

été germanisée comme Wilna a été polonisée ; aussi la Société des Nations ne l'a-t-elle pas attribuée à la Pologne.

Il semble donc difficile d'attribuer une importance par trop considérable à la thèse lithuanienne que nous avons vu ci-dessus affirmer que jusque vers 1860 le lithuanien était encore parlé partout jusqu'à cent kilomètres au Sud et à l'Est de Wilna. Cette thèse prétend encore que, malgré les recensements effectués par les Polonais sur le territoire de la ville et leurs droits de colonisateurs, il n'est pas moins rigoureusement exact qu'au point de vue ethnique cette région est purement lithuanienne.

Devant de telles affirmations, nous concluerons prudemment comme nous l'avons fait pour notre étude historique, que les deux pays ont un nombre de points communs considérables, et qu'une lutte entre eux paraît tout à fait anormale. Mais nous ajouterons qu'en cas de contestation entre les deux pays Wilna et son territoire semblent du point de vue ethnique devoir être rattachés à la Pologne. Nous remarquerons en outre qu'aucune hostilité apparente n'a été manifestée par la population des territoires contestés contre la décision prise.

III. — LE PROBLEME ECONOMIQUE

L'étude d'une région au point de vue économique nécessite l'examen d'un certain nombre de questions dont les plus importantes sont les suivantes :

Quels sont :

- 1° les productions naturelles du sol ?
- 2° les industries qui en découlent ?
- 3° les centres importants ?
- 4° les voies de communications et les courants d'échange ?

Il paraît difficile de pouvoir examiner aussi complètement et avec un grand luxe de précisions et de détails une région d'importance économique aussi faible que la région contestée. Mais une région, quelle que soit son importance, vit généralement en contact étroit avec ses voisines, et c'est précisément cette affinité qu'il faut avant tout déterminer. Le but à atteindre dans un problème de détermination de frontière est donc de définir jusqu'à quel point la zone contestée est attirée par l'un ou l'autre des Etats rivaux, et de déterminer ainsi le sens des courants d'échange qui la traversent. Il faut pour cela prendre le problème d'un peu haut et ne pas se borner à étudier uniquement la région contestée elle-même, ce qui risquerait de fausser les données du problème. Il faut étudier cette région en fonction de ses voisines et s'efforcer de déterminer la dépendance réciproque des unes et des autres. Nous étudierons donc l'ensemble de la région de Wilna, de la Lithuanie et de la zone polonaise immédiatement au Sud et à l'Est. Nous constaterons que toute cette région forme un tout économique à travers lequel on ne peut sans préjudice grave pour l'économie du pays élever une barrière quelconque. Revoyons donc chacun des points que nous avons énumérés ci-dessus :

1° *Des productions naturelles du sol.*

Nous avons déjà précédemment examiné l'aspect général du pays. Les productions naturelles étant fonction de la nature de ce sol, il est nécessaire d'en compléter quelque peu l'étude. Nous avons constaté son aspect uniforme. Cet aspect est produit par l'érosion glaciaire dont les traces sont visibles un peu partout. L'ensemble forme une plaine qui s'incline vers le Nord-Est. Trois lignes d'ondulations la bossèlent légèrement ; leur point culminant atteint 309 mètres, mais leur hauteur moyenne n'en dépasse pas cent. De nombreux lacs se sont installés dans les dépressions : il y en a environ deux mille. Des plaques de sable complètent le paysage.

Tous ces lacs sont drainés par un fleuve important : le Niemen. Ce fleuve prend sa source en U. R. S. S., traverse une partie de la Pologne et va se jeter dans le Kurisches Haff après quatre cent soixante-dix-huit kilomètres de cours en Lithuanie. Il délimite pendant une bonne partie de son parcours la frontière lithuano-allemande. En cours de route il arrose Kaunas où il reçoit la Neris qui passe à Wilna.

Dans un pareil terrain les productions du sol ne peuvent être que maigres. Une bonne partie de la superficie total, (49%) est constituée de terre arables, de vergers et de potagers. Les prairies naturelles ou artificielles en occupent 25 %, les forêts 16 %. Les surfaces recouvertes par l'eau soit sous forme de lacs et de marais, soit sous forme de rivières, en couvrent 9 %. Aucune trace de minerais n'existe dans le sol. Les ressources sont donc nettement définies ; elles sont purement agricoles.

Ce sont d'abord les cultures des céréales et du lin peu à peu remplacées d'ailleurs par les cultures maraîchères depuis qu'une réforme agraire récente a donné de nouvelles garanties à la propriété individuelle (en Lithuanie tout au moins). Ensuite vient la forêt qui tient dans la richesse du pays une place importante.

Les cultures sont complétées par un cheptel important qui s'est encore accru depuis ces dernières années. Les espèces les plus importantes par leur nombre et leur qualité sont les porcs, les chevaux et les bovins.

2° *Les Industries.*

Le sous-sol ne fournissant rien, il ne peut être question d'autres industries que celles qui exploitent les produits de la culture, ou qui sont produites par des matières premières importées. Ce sont les produits naturels de l'élevage, bruts ou transformés : beurre, œufs et viandes, qui représentent les chiffres d'affaire les plus importants.

Quelques affaires se sont montées récemment ; les plus importantes sont :

Une Société par actions qui exploite des usines de conserves, des abattoirs et des frigorifiques ;

Une association coopérative qui fait le commerce d'œufs, de beurre, etc..., et dont le trafic avec l'Angleterre est important ;

Une autre enfin qui s'occupe d'exportation de céréales, du lin et d'importation de machines nécessaires à l'agriculture.

Il n'est d'ailleurs pas nécessaire d'insister spécialement sur cette industrie plus spécifiquement lithuanienne. Nous en arrivons à l'industrie peut-être la plus importante de toute la région contestée : celle de l'exploitation des forêts.

Ces forêts, nous l'avons vu précédemment, occupent une place considérable dans le pays. Leur exploitation a donné naissance à une industrie du bois sous toutes ses formes : depuis celle du bois brut jusqu'à celle du bois exploité sous forme de pâte à papier. Cette industrie offre une particularité intéressante dans la question qui nous intéresse : elle est « à cheval » sur les deux frontières et elle a donné naissance à de nombreux conflits. Les forêts existent aussi bien sur les territoires polonais que sur le territoire lithuanien.

mais leur débouché naturel est Klajpeda (Memel), vers lequel ils sont acheminés par flottage sur le Niemen.

La suppression de cette voie d'accès naturelle vers la mer a été, pour la région de Wilna et pour la Lithuanie elle-même, un lourd handicap.

3° *Les Centres importants.*

Il est assez illusoire de prétendre qu'il existe dans cette région des centres très importants. Dans un pays purement agricole, les villes sont généralement installées à des points de contact entre deux régions de productions différentes, entre lesquelles s'organisent des échanges. Ici, rien de semblable : toute la région, aussi bien dans sa partie polonaise que lithuanienne, offre partout le même aspect. Trois villes essentielles se sont développées le long des cours d'eau. Ce sont : Wilna en Pologne, Kaunas et Klajpeda en Lithuanie. Quelle est l'importance relative de l'une ou de l'autre ? Y a-t-il entre elles des liens qui les rattachent les unes aux autres ?

Examinons-les successivement.

Wilna. — La ville est placée sur un affluent du Niemen : la Nérís. Elle renferme 200.000 habitants ; son importance industrielle est assez faible. On y exploite les cuirs fournis par les troupeaux des environs et une industrie métallurgique dont les matières premières sont importées. Sa valeur économique n'est pas en rapport avec l'importance considérable qu'elle a prise au point de vue politique.

Kaunas. — L'ancienne Kowno, la capitale actuelle de la Lithuanie, ville de 98.000 habitants, au confluent de la Nérís et du Niemen, est sans grand intérêt au point de vue industriel.

Enfin *Memel*, la nouvelle Klajpeda, est une ville de 37.000 habitants, qui a pris, elle, une importance considérable, non seulement par le rôle que la politique lui a fait jouer dans les problèmes de la Baltique,

mais également par celui qu'elle a pris dans l'industrie du pays. C'est, avant tout, le grand port de la région. C'est par lui que s'écoulent normalement les bois flottés venant de l'arrière-pays, aussi bien lithuanien que polonais. Ces bois sont expédiés soit sous forme brut, soit sous forme de pâte fabriquée dans la ville même dont cette fabrication constitue l'industrie principale. Le trafic a souffert beaucoup de l'interdiction du flottage de ces bois sur le Niemen. Il a cependant peu à peu repris de son importance. En 1912, son mouvement atteignait 608.984 tonnes au total ; en 1929, il a dépassé le million.

Les autres villes de la région sont d'une importance assez faible.

4° *Les voies de communications. Les courants d'échanges.*

Tout ce pays est donc, en somme, assez pauvre et n'a pas, par lui-même, une valeur commerciale ou industrielle très grande. Mais son intérêt devient subitement plus considérable si nous l'envisageons au point de vue des communications et du transit ; toute cette région constitue, pour la Pologne, comme nous l'avons déjà vu, un second couloir vers la Baltique. C'est bien l'expression de seconde branche du croissant polonais qu'il convient de lui appliquer.

Quelles sont ces communications ? Dans quel sens sont-elles orientées ? Quels sont les règlements qui les régissent ? Tels sont les points qu'il nous reste à examiner.

Ces communications sont de deux catégories : les unes sont ferroviaires, les autres sont fluviales. Elles sont toutes deux essentielles, dans une région où Napoléon lui-même se plaignait déjà de l'absence de routes.

Examinons successivement les unes et les autres.

a) *Les communications ferroviaires :*

Wilna constitue une véritable « plaque tournante ». Par elle passent, en effet :

Une ligne Sud-Est-Nord-Est, reliant Varsovie aux Etats Baltes et à Pétrograd. Cette ligne est jalonnée par : Varsovie, Grodno, Wilna, Pétrograd.

Une ligne Nord-Ouest-Sud-Est, jalonnée par : Dantzig, Kœnigsberg, Wilna, Minsk, d'où elle descend vers l'Ukraine et la Crimée.

Enfin, *une des rares lignes secondaires* de l'Est Européen : la ligne Wilna-Kaunas-Lemberg.

Si les communications qui traversent la Pologne fonctionnent normalement, celles qui pénètrent en Lithuanie sont arrêtées, ou tout au moins fort difficiles. En effet, comme elle l'a fait pour les communications fluviales, la Lithuanie a coupé toutes les relations, aussi bien ferroviaires que télégraphiques, qui la reliait à la Pologne.

b) *Les communications fluviales :*

Nous avons vu l'intérêt considérable que présentait, pour les deux pays, la liberté du trafic sur le Niemen. Véritable fleuve international, prenant sa source en Russie, arrosant la Pologne et venant se perdre dans la Mer du Nord après avoir arrosé la Lithuanie, le Niemen aurait dû jouir au premier chef des garanties et des libertés de communication et de transit qui sont accordées à ce genre de fleuves. La Convention Internationale de Barcelone, sur la liberté du transit (de 1921), est la règle communément admise par un grand nombre d'Etats. Or, la Lithuanie ayant délibérément rompu les relations avec la Pologne a, de ce fait, arrêté tout trafic sur ce fleuve. La Convention est donc restée lettre morte.

De nombreuses conférences ont eu lieu pour essayer de rapprocher des points de vue éloignés. La Société des Nations a été saisie de ce différend. En 1925, la Commission Consultative et Technique a examiné la question du flottage du bois sur le Niemen. De nombreuses conférences se sont réunies à Copenhague, à Lugano en 1925, à Kœnigsberg en 1928, pour essayer d'améliorer une situation dont les deux Etats souffrent.

Chaque fois, les Conférences ont échoué devant l'intransigeance des deux adversaires.

En 1928, le Conseil de la Société des Nations a saisi la Société de l'ensemble de ces questions. Il n'a pu aboutir qu'à une résolution demandant à la Commission consultative et technique des communications et du transit de « présenter un rapport au Conseil sur les mesures pratiques qui pourraient être adoptées, compte tenu des engagements internationaux en vigueur (1) ».

En 1929, cette Commission a entrepris l'étude demandée. Il semble qu'actuellement les communications sont, sinon complètement rétablies, tout au moins sérieusement améliorées. Nous avons vu d'ailleurs précédemment que l'importance du trafic du port de Memel s'est accrue considérablement.

Des sociétés importantes se sont d'ailleurs créées pour exploiter ces transports fluviaux. La plus considérable, une Société anglaise : l'International Timber Corporation, a vu son importance décroître sensiblement par suite de l'obstruction systématique du Gouvernement lithuanien.

Comme toujours, une violente polémique entre les deux pays a marqué cette querelle : tous deux s'accusent réciproquement d'être à l'origine de leur malheur commun. Leurs arguments n'ont d'ailleurs qu'une valeur assez faible, mais il est intéressant de les connaître, car ils dénotent une mentalité et un état d'esprit dont l'intérêt n'est pas niable :

a) Les Polonais accusent les Lithuaniens de ne pas savoir exploiter le pays et d'être ainsi responsables de la misère, relative d'ailleurs, dans laquelle s'est trouvé quelque temps le port de Memel ;

b) Les Lithuaniens rejettent la faute sur les Polonais, qu'ils accusent, bien entendu, de ne pas leur

(1) Société des Nations : « Dix ans de coopération internationale », Genève 1930, page 320.

Voir également plus loin, sur cette question, les « Conclusions », paragraphe II, page 128 et suivantes.

donner ce qu'ils considèrent comme leur « arrière-pays ». Certains journaux de l'opposition, dont l'organe populiste lithuanien, le « Lietuvos Zisios » (25 juillet 1928), faisaient même chorus avec les Polonais pour déclarer que la précarité des relations lithuano-polonaises menaçait de ruiner le trafic lithuanien. (Il est donc permis de noter, en passant, que ce ne serait donc pas le tracé de la frontière qui en serait l'unique cause).

La Lithuanie se rend bien compte que posséder Wilna c'est posséder la libre communication avec l'intérieur de la Russie. Memel y aurait évidemment tout à gagner ;

c) Les Allemands eux-mêmes interviennent dans le conflit pour exprimer la crainte que Königsberg ne soit encerclé entre Dantzig et Memel, dont les ports draineraient tout le trafic de l'arrière-pays. L'expression de cette crainte se retrouve souvent sous la plume du député « Deutsch-National » Von Tresckow, dans le journal de Westarp, la « Kreuz Zeitung », ou de Wrangel dans celui de Hugenberg, le « Lokal Anzeiger ».

Conclusion

L'examen de la situation économique de la région des confins lithuano-polonais nous permet de conclure à l'unité économique de cette région. Il est aussi vain de vouloir séparer Wilna de Memel que de vouloir la séparer de la Pologne. Au point de vue économique, toute cette région a une unité remarquable indéniable, dont le Niemen est le ciment. Il n'y a donc à cette situation que trois issues possibles :

a) ou rattacher à la Lithuanie Wilna et tout l'arrière-pays polonais, jusqu'à une ligne difficile à définir vers le Sud. Cette solution ne pourrait se réaliser sans effusion de sang ;

b) ou rattacher la Lithuanie à la Pologne, ce qui représente une égale impossibilité ;

c) ou enfin réaliser une entente complète entre les deux Etats. Cette union a duré pendant des siècles ; il est désirable de la voir se réaliser à nouveau. Mais ceci suppose qu'il y ait de part et d'autre un apaisement des luttes politiques, ce qui ne semble pas près de se réaliser. L'examen juridique du problème nous montrera que cette solution a été entrevue et proposée par le Conseil de la Société des Nations. Il a fallu l'abandonner, devant la volonté irréductible des deux parties.

IV. — RESUME

LES DROITS VÉRITABLES DES DEUX ADVERSAIRES ET LEURS ASPIRATIONS POLITIQUES

1° *La différence entre les Droits véritables et les Aspirations politiques*

Il ne peut être question de vouloir opposer ici les droits d'un Etat à de vagues désirs sans consistance juridique constituant les aspirations politiques proprement dites de cet Etat. Le droit ne peut suivre dans cette voie les désirs des peuples sans craindre de retomber dans l'arbitraire. Néanmoins, il y a dans les prétentions des Etats quelque chose de plus complexe que dans le droit privé. Dans le droit privé, la seule base admise est le texte, le titre de propriété ; dans le droit international, il intervient, en dehors des textes qui créent la base juridique proprement dite, un ensemble de faits historiques, ethniques ou économiques qui forment un bloc de réalités avec lesquelles le législateur doit compter. C'est une des complications du droit international qui décide bien souvent avec des codes incomplets, et qui, manquant de la sanction du juge civil, doit s'efforcer d'obtenir, dans la plupart des cas, une solution équitable, mais qui n'est pas toujours rigoureusement juridique.

Nous appellerons donc « droits véritables » l'ensemble des questions que nous venons d'étudier ; nous les opposerons aux aspirations des intéressés. Avant de nous engager dans l'étude du problème juridique proprement dit, résumons-les rapidement et en face du tableau des droits dressons celui des « aspirations ».

II. — *Les Droits Véritables*

Reprenons chacun des points que nous venons d'étudier :

a) *L'histoire :*

L'histoire nous a montré une Lithuanie et une Pologne indépendantes, mais elle nous a montré aussi que, peu à peu, le plus puissant des deux Etats et le plus évolué au point de vue civilisation, a absorbé le plus faible ; peu à peu, la Lithuanie s'est transformée en une province polonaise ; cette province a joué dans l'histoire des deux pays un rôle de premier plan, il faut le reconnaître. Mais ceci n'a pas été le seul résultat ; peu à peu, les limites intérieures de l'une ont débordé sur celles de l'autre ; ce fut le cas de Wilna qui a fini par être absorbée par la Pologne. Nous le verrons encore plus nettement tout à l'heure. C'est d'ailleurs à cette absorption que la Lithuanie a dû la vie ; entourée de redoutables voisins à l'Est et à l'Ouest il est probable qu'elle n'aurait pu leur résister.

Par la suite, lorsque l'indépendance des deux Etats s'est trouvée supprimée, le but disparaissant, les moyens nécessaires à l'atteindre se sont évanouis en même temps ; peu à peu la Lithuanie et la Pologne se sont séparées, mais sans pouvoir faire pour cela disparaître les traces profondes de cette union.

b) *L'étude ethnique. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes :*

Cette étude nous a permis de constater une des traces les plus profondes et les plus indélébiles que cette union a laissée derrière elle ; les deux peuples ne se sont pas confondus au point de vue ethnique ; néanmoins, une partie de la Pologne a débordé sur la Lithuanie. Wilna en a subi les conséquences : elle a été polonisée.

Que s'est-il passé au moment de la résurrection ? A-t-elle manifesté sa volonté dans un sens ou dans l'autre ? Il ne semble pas. Elle a tout accepté avec, au fond, le secret désir de ne pas supporter les éclats d'une dispute dont elle risquait de faire les frais.

c) *L'étude économique :*

Avec l'étude économique, c'est une conclusion différente qui s'impose. Ces pays forment un tout : l'union pourrait être pour eux d'un très grand secours et il n'y a aucune raison pour que Wilna soit lithuanienne ou polonaise, pourvu que l'unité économique de la région ne soit pas compromise. L'évolution historique a donc raison : la Lithuanie et la Pologne doivent s'entendre. Elles ont été soumises, durant leur histoire, au même régime, soit volontairement avant la conquête russe, soit contre leur gré ensuite. Il faut que cette union continue... Pourquoi a-t-elle été interrompue ? C'est ici que les aspirations politiques entrent en cause.

III. — *Les aspirations politiques*

Nous les avons longuement développées quand nous avons étudié l'évolution historique des différents Etats. Nous n'en ferons donc qu'un court résumé. Ce sont pourtant ces aspirations politiques qui, à peu près seules, ont été la cause du conflit. Examinons donc les différents facteurs politiques qui ont déterminé l'action de chacun des Etats.

1° *La Lithuanie.* — Nous avons vu son désir d'indépendance, son aspiration vers Wilna. Nous n'y reviendrons pas. Sa volonté a été nettement affirmée ; nous en connaissons les causes et les origines. Mais elle n'a peut-être pas agi sous sa seule influence. Nous l'avons déjà vu ; nous le vérifierons encore ;

2° *La Pologne.* — Ne semble avoir, vis-à-vis de la Lithuanie, aucune hostilité particulière, mais elle veut Wilna, qui, ville importante, lui donne un accès vers la Lettonie et la Finlande, avec qui elle a établi de cordiales relations. Elle veut surtout éviter la liaison germano-soviétique ;

3° *Les voisins.* — C'est ici que la « politique » commence. Quels ont été les désirs des Allemands le jour où ils ont mis sur pied la Taryba ? L'Allemagne a-

t-elle eu vraiment des dessins particuliers sur la Lithuanie ? C'est ce qu'il est difficile de déterminer. Il semble pourtant que son intérêt y était trop évident pour qu'elle l'ait négligé. Nous avons vu quel il était et quelles étaient ses espérances.

Ceux de la Russie sont identiques et nous verrons par la suite que si cet Etat s'est désintéressé de cette question en 1917, par contre, en 1921, au moment de sa marche sur Varsovie, il n'en est plus du tout de même. C'est la vieille hostilité germano-russe qui reprend contre la Pologne.

4° *Les Alliés.* — Les Alliés, par leur ignorance de la question et surtout par leur manque de vues lointaines, n'ont pas saisi tout de suite l'importance du problème qui se posait à eux. Certains d'entre eux, comme l'Angleterre, ne voyaient dans cette rivalité lithuano-polonaise qu'un moyen d'éviter une extension trop grande de la Pologne, à laquelle ils ne croyaient pas. Grâce à leur passivité, la Lithuanie a vu sa situation s'améliorer peu à peu. D'Etat de fait, elle est devenue un Etat de droit. Néanmoins, c'est du fait même qu'aucune loi ferme n'a présidé à sa naissance, qu'aucun de ses créateurs n'a su vraiment ce qu'il voulait, qu'est apparu cet Etat aux frontières non fixées, qui portait, dès sa naissance, les deux tares de Memel et de Wilna.

Sur cette situation hybride, est venue se greffer une situation juridique encore plus mal établie, que nous étudierons par la suite.

Voici donc, résumée rapidement, la situation qui se présente à la base de la question de Wilna. Aucun des éléments du problème ne nous permet de déclarer avec une certitude absolue vers lequel des deux adversaires doit pencher la balance. Mais, dès maintenant, apparaît chez eux la volonté nette de ne pas céder. Il nous reste à examiner comment et dans quel sens va se produire, en fonction de cette volonté, l'évolution de cette situation de base.

Nous constaterons dans une première partie, qu'au début, tout au moins, les deux Etats en cause ont agi indépendamment de toute influence extérieure ; puis dans une seconde et une troisième parties, qu'une juridiction supérieure représentée par le Conseil de la Société des Nations, et ensuite par la Conférence des Ambassadeurs, a dû s'incliner finalement devant la volonté du plus fort.

Enfin, nous concluerons par l'examen de la situation actuelle et sur les conséquences qu'elle peut avoir au point de vue du droit.

PREMIERE PARTIE

L'ÉVOLUTION DU CONFLIT SOUS L'ACTION DES PARTIES LA SITUATION JURIDIQUE DES TERRITOIRES CONTESTÉS

L'étude de la situation historique nous a montré la résurrection de la Lithuanie et de la Pologne. Nous avons assisté en même temps à la naissance du conflit qui les a séparées. Nous avons vu en particulier que ce conflit, au début sans objet précis, se transforma peu à peu en une « lutte pour Wilna ». Nous avons été amenés à concevoir jusqu'à quel point la région contestée pouvait prétendre constituer une entité politique et dans quelle mesure il semblait juste et raisonnable qu'elle fût rattachée à l'un ou l'autre de ses voisins. Nous avons constaté de plus que cette région ne semblait guère posséder de caractère marqué et que le « conflit pour Wilna » a une origine due à des causes plus politiques que naturelles (ce qu'il a de commun d'ailleurs avec de nombreuses discussions internationales).

En outre, jusqu'ici, nous n'avons rencontré aucun texte permettant d'accorder aux réclamations respectives de l'un ou de l'autre Etat, une base juridique plus ou moins importante. Avec 1919 et la signature du Traité de Versailles, nous entrons dans la phase juridique du problème. A partir de ce moment, les textes et les faits susceptibles de la critique du juriste apparaissent peu à peu, mais ils présentent une telle imprécision que leur fouillis devient bien souvent inextricable. A côté de la lutte politique pour Wilna, ils vont tendre, en vain d'ailleurs, à faire de la « Question de Wilna », un problème de droit pur.

Au début, le différend a évolué sous la seule action des parties en cause. Les Gouvernements européens, au lendemain d'un conflit où l'équilibre politique du

continent avait failli à tout jamais sombrer, se désintéressèrent tout d'abord des lointains pays de l'Est. Que leur importait la Lithuanie ou même la Pologne, quand la frontière du Rhin était à régler et que la question des réparations et des dettes apparaissait déjà redoutable ? Nous avons en outre observé que les Parlements ignoraient tout du problème qui allait être posé à leurs représentants. Il n'est donc pas étonnant qu'au début, les parties se soient trouvées seules en face l'une de l'autre.

Et cependant, la situation était complexe. La Russie dressait son ombre menaçante. En face d'elle, des Etats inconsistants, sans frontières définies, sans gouvernement, sans armée, lui opposaient une faible barrière. Quoi d'étonnant qu'une lutte entre elle et ces Etats de création récente n'ait rapidement revêtu un caractère tragique ? Un seul d'entre eux, la Pologne, présentait, dès sa renaissance, une armature robuste et vivace. Elle était donc destinée à s'ériger par la force des choses, en champion des libertés nationales. Elle ne s'en fit pas faute, mais la lutte qu'elle entreprit contre l'ennemi commun lui permettant de se tailler la part du lion, elle ne s'en priva pas.

Cette période très courte, pendant laquelle la Société des Nations joua un rôle à peu près nul, malgré ses velléités d'intervention, est caractérisée par les étapes suivantes :

1° La Lithuanie et la Pologne recherchent une frontière provisoire. Cette période est marquée par une poussée continuelle de la Pologne en territoire provisoirement lithuanien et par une violation successive des lignes de démarcation tracées ;

2° Cette lutte sournoise continua par l'agression bolchevique contre la Pologne. La Lithuanie en profita pour s'efforcer de reconquérir le terrain précédemment perdu ;

3° Les deux pays se tournèrent ensuite vers la Société des Nations, dont l'intervention se produisit au

moment où les deux Etats concluaient entre eux les fameux accords de Souvalki ;

4° Toutes les conséquences de ces accords furent annulées en fait, sinon en droit, par le coup de main sur Wilna du Général Zeligowski.

Tels sont les points que nous examinerons successivement au cours de cette première partie. Ils nous permettront malheureusement de constater la vanité de certaines formules et comment la triste réalité s'oppose bien souvent aux intentions les meilleures et les plus pures. La volonté des deux parties de s'emparer, coûte que coûte, du territoire contesté, est la caractéristique de cette période.

CHAPITRE PREMIER

A LA RECHERCHE D'UNE FRONTIÈRE PROVISOIRE

Du point de vue « formel », on peut dire que le conflit lithuano-polonais a pris naissance d'un défaut de précision dans la rédaction du Traité de Versailles. Ainsi que nous l'avons vu, ce Traité n'a pu définir les frontières de la Pologne et de l'Allemagne ; il s'est à peine préoccupé de celles qui devaient séparer la Pologne de la Russie. Deux de ses articles y ont fait une timide allusion. L'un d'eux (article 87), nous est connu (1) ; l'autre, l'article 117, dit que : « L'Allemagne s'engage à reconnaître la pleine valeur de tous les traités ou arrangements que les Puissances alliées et associées passeraient avec les Etats qui se sont constitués ou se constitueront sur tout ou partie des territoires de l'ancien Empire de Russie, tel qu'il existait au 1^{er} août 1914, et à reconnaître les frontières de ces Etats, telles qu'elles seront fixées ».

Il faut reconnaître que ces articles sont extrêmement vagues et que, non seulement ils ne fixent aucune frontière précise, mais qu'ils n'envisagent même pas les principes généraux sur lesquels il serait possible de s'appuyer pour en déterminer une ultérieurement. En examinant la lettre de leurs textes, nous pouvons néanmoins observer que les auteurs du Traité de Versailles se reconnaissent le droit de délimiter les frontières polonaises *dans la limite de leurs possibilités politiques* (2). Un traité, quel qu'il soit, étant avant tout basé sur la force du vainqueur qui le fait appli-

(1) Voir ci-dessus page 23.

(2) Cette question sera discutée plus loin.

quer, il semble que, pour la même raison, la Lithuanie créée en fait par les puissances alliées et reconnaissant le pouvoir politique de celles-ci, puisqu'elle a jugé bon de solliciter cette reconnaissance, ne peut nier qu'elle leur a ainsi reconnu implicitement un certain droit de statuer sur son sort. Et ceci est si vrai qu'elle compléta ce geste de reconnaissance en demandant immédiatement leur intervention dans ses relations avec la Pologne.

a) *La ligne du Colonel Reboul :*

Le 13 juin 1919, en effet, avant la signature du Traité de Versailles, avant donc tout acte officiel, le Gouvernement lithuanien demanda aux puissances alliées qu'une ligne militaire et stratégique soit établie entre la Pologne et la Lithuanie. Le Colonel Reboul, Chef de la Mission française à Kaunas, fut chargé de délimiter son tracé. Elle laissait Wilna et Grodno aux Polonais. Le Colonel Reboul avait d'ailleurs jugé bon, en communiquant l'établissement de cette ligne, de préciser qu'elle aurait un caractère « *d'occupation militaire provisoire dans un but militaire ou de police* », pour éviter « le conflit pouvant résulter de l'occupation par des forces militaires de l'un de ces Etats d'un territoire appartenant à l'autre. »

b) *La ligne du Maréchal Foch :*

Ce premier essai de délimitation n'eut d'ailleurs que peu de résultats pratiques. « Les Polonais, dit la Lithuanie, ont franchi aux derniers jours, la ligne de démarcation. Ils se sont avancés profondément dans l'intérieur de la Lithuanie. La lutte a déjà commencé. En ce moment, les Polonais se trouvent loin de leurs positions, en-deça de la ligne de démarcation ». C'est en ces termes que, le 10 juillet 1919, le Gouvernement lithuanien s'adressait au Maréchal Foch. Le 27 juillet 1919, les Alliés cédaient devant la situation de fait : une nouvelle ligne de démarcation était établie ; elle est connue sous le nom de *Ligne Foch*.

Le Gouvernement lithuanien, qui, à cette époque, ne se sentait pas sûr du lendemain et qui n'avait pas été admis à signer le Traité de Versailles, remercia chaleureusement « les Hauts Gouvernements de l'Entente d'avoir imposé la limite de démarcation qui protège « *une partie* » de la Lithuanie contre les incursions polonaises ».

Il est d'ailleurs bon de rappeler, à la décharge des Polonais, que le 5 janvier 1919, l'armée soviétique avait occupé Wilna, évacuée par le Gouvernement lithuanien, et que le 19 avril de la même année, ils avaient dû s'emparer de vive force de la ville. Une fois de plus, la Pologne avait assuré l'indépendance d'un territoire lithuanien contre l'emprise russe.

Il faut, pour comprendre l'importance de l'enjeu que présentait Wilna pour la Pologne, se rappeler que pendant toute cette période, la Russie fait de plus en plus sentir sa pression sur sa frontière Est. Nous verrons même plus loin avec quelle violence cette pression s'est exercée. Tenir Wilna, c'était, pour les adversaires, posséder un nœud de communications important et un atout sérieux dans la lutte engagée. En outre, la Pologne n'était pas sûre de la Lithuanie : elle pouvait craindre que, par une intervention sur ses arrières, elle ne soit mise en fâcheuse posture. C'est là un élément du problème qu'il ne faut pas oublier. L'expérience a prouvé d'ailleurs que cette crainte était justifiée.

c) *La ligne Curzon :*

La ligne du Maréchal Foch ne fut d'ailleurs pas la dernière que les Alliés eurent à établir. Il apparut aux auteurs du Traité de Versailles qu'une ligne de démarcation provisoire et basée uniquement sur des considérations militaires ne pouvait pas être définitive ; c'est pourquoi, étant donné la situation troublée de l'Est Européen et peut-être la méfiance de l'Angleterre vis-à-vis de la vitalité polonaise, une nouvelle ligne de démarcation fut décidée. Contrairement aux pré-

cédentes, qui étaient purement militaires, celle-ci était d'ordre administratif et avait comme but « l'organisation d'une administration régulière ». Comme les précédentes cependant, elle ne devait en rien préjuger des « stipulations ultérieures ».

Cette ligne porte dans l'histoire des relations lithuano-polonaises le nom de *ligne Curzon*. Elle ne tenait aucun compte de l'occupation de Wilna par les Polonais et attribuait la ville à la Lithuanie. Par contre elle leur laissait quelques localités lithuaniennes du Sud-Ouest, comme Souwalki et Augustowo. C'est le 8 décembre 1919 que le tracé de cette ligne fut décidé par le Conseil Suprême. Il fut, jusqu'aux accords de Souwalki, le dernier admis par le Conseil.

Néanmoins cet accord ne fut pas suivi d'effet car, d'une part, le tracé n'en fut pas communiqué à la Lithuanie et, d'autre part, les Polonais occupant toujours la ville contestée y restèrent, aucune mesure n'ayant été prévue pour les en chasser. La situation devenait d'ailleurs de plus en plus grave et la menace russe prenait une force sans cesse accrue : le conflit entre la Pologne et la Russie entraînait dans sa phase aiguë.

CHAPITRE II

LE CONFLIT ENTRE LA POLOGNE ET LA RUSSIE

Les relations entre la Pologne et la Lithuanie pendant le conflit russo-polonais peuvent servir de courte synthèse à celles qu'auront à l'avenir les deux Etats entre eux : aucune sincérité, un désir réciproque de s'emparer d'un territoire contesté et l'ayant obtenu, une volonté farouche pour le possesseur de ne pas s'en dessaisir. Telles sont les caractéristiques de ces relations.

L'envahissement de la Pologne par les troupes bolcheviques est encore présent à l'esprit de tout le monde ; dès le début de 1920 une offensive russe se déclenchait contre les forces polonaises désorganisées et en juillet de la même année atteignait les murs de Varsovie. Le monde entier assista, les bras croisés, à cette invasion ; le pacte de la Société des Nations prévoit pourtant par son article X que « les membres de la Société s'engageaient à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance présente de tous les membres de la Société ».

La France seule envoya des secours : le rôle capital du Général Weygand est encore présent à toutes les mémoires. L'Allemagne, par contre, s'opposa au passage des secours français. Elle ne faisait d'ailleurs pas partie de la Société des Nations et sa décision n'est pas blâmable au point de vue juridique. La ville libre de Dantzig interdit le débarquement des munitions françaises transportées par mer et l'Italie elle-même refusa le passage aux trains de munitions qui devaient traverser son territoire. Pourtant il n'est pas niable que la lutte entre la Pologne et la Russie de 1920 intéressait au premier chef l'Europe entière.

Quelle fut, dans ces circonstances dramatiques l'attitude de la Lithuanie vis-à-vis de la Pologne ? Quels sont les actes diplomatiques qui ont marqué cette époque. C'est ce que nous allons essayer de déterminer.

I. — *L'attitude de la Lithuanie pendant le conflit*

Fidèle à sa politique d'opportunisme, la Lithuanie n'a eu pendant toute cette période qu'un seul désir : celui de tirer le meilleur parti possible de la situation nouvelle. Elle veut Wilna, l'occasion est unique pour s'en emparer, elle y tendra de toutes ses forces.

Ce but s'opposait d'ailleurs à un second désir : celui de ne donner aucun gage de sympathie à la Russie qui constitue pour son indépendance un autre danger. Néanmoins, celui que représente la Pologne étant plus immédiat, c'est contre elle que se tournèrent ses premiers efforts.

Cette action est traduite par de nombreux faits dont voici les plus saillants :

Dès décembre 1918, au moment où la menace bolchevique commençait à poindre, la Lithuanie refusa d'aider les Polonais à défendre Wilna « à moins que le Gouvernement polonais ne reconnaisse immédiatement l'indépendance de l'Etat lithuanien avec sa capitale Wilna ».

Plus tard en janvier 1919, lors d'une des premières Conférence des Etats Baltes, un essai de négociations échoua également : la ligne Curzon devait servir de frontière entre les deux pays. Or la Pologne tenait toujours la ville et elle avait une volonté d'y rester d'autant plus forte qu'elle sentait la menace russe poindre dans cette direction.

Les choses étaient dans cet état quand l'offensive russe se déclencha. Au cours de cette période les deux Etats vont faire figure d'adversaires. Bien qu'à aucun moment il n'y eut à vrai dire de déclaration de guerre entre eux, à chaque instant nous trouvons, dans la zone

qui nous intéresse les troupes lithuaniennes installées aux côtés des troupes bolcheviques. En voici quelques exemples :

Au lendemain de la prise de Wilna, les Lithuaniens occupèrent la ville aux côtés des Russes. Les Mémoires publiés par les chefs de l'armée rouge citèrent de nombreux cas où à partir de ce moment les troupes des deux Etats collaborèrent d'une façon au moins amicale :

M. Toukhatchewski (1) Commandant de l'Armée rouge écrit dans son ouvrage « La Marche vers la Vistule » :

« Ce plan (2) présentait l'avantage d'une économie considérable de forces. La Lithuanie, hostile à la Pologne, pouvait, en cas d'avance de notre part, couvrir avec succès notre aile droite et nos arrières ».

Et plus loin il précise :

« Le 14 au matin, Wilna fut occupée définitivement par nous. Ce fut seulement quand les Lithuaniens se furent aperçus que l'Armée rouge remportait des succès bien nets que leur neutralité se changea aussitôt en une hostilité délibérée envers les Polonais. Les unités lithuaniennes attaquèrent les forces polonaises et occupèrent Nowe-Troki et Landwarowo.

A son tour Sierguieff, commandant en chef de la quatrième Armée russe, écrit dans son étude « De la Duna à la Vistule » : ainsi l'idée directrice de l'Etat-Major du front fut de concentrer le gros des forces disponibles à l'aile droite et d'exécuter un mouvement tournant « *mettant à profit les relations amicales avec la Lithuanie* » et escomptant la circonstance que la proximité des forces lithuaniennes et leur attitude hostile à l'égard des Polonais empêcheraient ces derniers d'exécuter une manœuvre quelconque contre

(1) Conférences faites au cours de complément de l'Académie Militaire de Moscou, du 7 au 20 février 1923.

(2) Celui qu'il envisageait pour l'envahissement de la Pologne.

notre aile droite avant la ligne du Niemen ». Il ajoute même : « la deuxième Division polonaise repoussée sur la route de Kowno inopinément attaquée par la division lithuanienne et, entourée de partout par des troupes rouges et lithuaniennes, perdit toute son artillerie et fut anéantie presque complètement ».

Kakurin et Mielikoff⁽¹⁾ dans leur livre : « La Guerre avec les Blancs polonais » publié à Moscou, 1925, citent que dès le 14 juillet 1920 les troupes lithuaniennes ont abandonné ouvertement l'attitude neutre à l'égard de l'armée polonaise.

Gaj Khan, commandant du corps de cavalerie russe dans son livre récent publié à Moscou, en 1928, sous le titre « Sur Varsovie » parle de l' « Armée amie » lithuanienne.

Les faits de guerre entre la Lithuanie et la Pologne existent nombreux ; outre l'occupation de Wilna par les troupes lithuaniennes, et l'attaque des forces polonaises à Nowe-Troki et à Landwarowo, l'Armée polonaise a été coupée de sa ligne de retraite vers Grodno par un corps de cavalerie russe auquel les Lithuaniens ont prêté leur concours. Sierguieff dont il a été cité un extrait précédemment, l'a noté lui aussi.

Ces mouvements ont eu une importance considérable sur l'issue des opérations : Le Maréchal Pilsudski se plaint dans ses notes annexées à son étude sur la campagne de l' « Année 1920 » que : « L'intervention active de l'Armée Lithuanienne augmenta encore l'influence et l'importance du mouvement débordant de la IV^e Armée par rapport aux I^e et IV^e Armées polonaises en retraite ».

Bien entendu, la Lithuanie a nié avec acharnement avoir participé à la campagne. C'est ainsi que nous

(1) Ces citations sont extraites de l'article de Makowski. « La Question Lithuanienne », R.G.D.I.P., mai 1930. Pédone : Les Mémoires des chefs de l'Armée Rouge, dont ces citations ont été extraites, n'ayant pu toutes être consultées.

trouvons dans l' « Exposé du conflit lithuano-polonais » fait à la « deuxième assemblée de la Société des Nations à Genève » le résumé suivant :

6 juillet. — Par suite de l'offensive bolcheviste, l'Armée polonaise a commencé l'évacuation du rayon situé entre Dwinsk et Turmont.

7 juillet. — Le chef de la 3^e Division lithuanienne reçoit l'ordre de faire avancer ses troupes et d'occuper le rayon évacué par les Polonais. Une rencontre a eu lieu entre détachements lithuaniens et russes à proximité de Lowkes. Un détachement de cavalerie bolcheviste est arrivé à la gare de Turmont, exigeant un libre passage à travers les lignes lithuaniennes en vue d'une attaque des forces polonaises par l'arrière. Un refus catégorique fut opposé à cette demande. Le Major Kosciakowski est arrivé de Wilna au Grand Quartier Général lithuanien avec la proposition d'un retrait, par le commandement lithuanien, de toutes ses forces de la ligne de démarcation et de leur disposition entre Dwinsk et le lac Drisviaty, avec défense absolue de traverser les lignes de démarcation. A cette proposition était jointe celle de l'élaboration d'un plan général d'opérations militaires contre les Bolcheviks.

Il fut répondu à la proposition intempestive du major Kosciakowski par un refus.

8, 9, 10, 11. — Les armées lithuaniennes ont occupé successivement les localités évacuées par les troupes polonaises.

14. — La nouvelle parvient d'une complète évacuation de Wilna par les Polonais et de l'approche des Bolcheviks. Ordre est aussitôt donné au chef de la 1^{re} Division d'installer ses troupes dans les trains et de se mettre en route pour occuper Wilna.

Au même instant, arrive un rapport de l'officier lithuanien de liaison avec les armées polonaises, d'après lequel le colonel polonais Ryłski aurait été

envoyé à Kaunas avec la proposition au Gouvernement lithuanien d'envoyer par chemin de fer ses troupes à Wilna pour occuper la ville.

Cette proposition n'empêcha pas les troupes polonaises de diriger un tir violent contre les échelons lithuaniens à six kilomètres de Vienis, ce qui donna lieu à un combat de 3 heures. Les pertes des Lithuaniens furent de plusieurs dizaines de tués et de blessés. Ce combat eut pour effet de retarder de 24 heures l'avance des Lithuaniens et de permettre aux Bolcheviks d'occuper Wilna.

15 juillet. — Les troupes lithuaniennes entrent à Wilna.

19 juillet. — Par suite de la demande des habitants de Souwalki de venir à leur secours contre les Bolcheviks, ordre est donné au 1^{er} bataillon de réserve d'occuper le rayon évacué par les troupes polonaises.

30. — à 20 heures les forces lithuaniennes entrent à Souwalki.

En août le reflux bolchevique commence.

16 août. — à Wilna, des soldats lithuaniens gardent les édifices publics dont les Bolcheviks ont été délogés.

21. — Des Bolcheviks armés ont fait leur apparition dans le rayon de Sopotzkine ; ils se retirent après une rencontre à main armée avec les troupes lithuaniennes.

22. — Les Commandants de la 1^{re} Division et du groupe de Marianpol reçoivent l'ordre de ne pas permettre aux Bolcheviks de traverser le territoire lithuanien.

23. — La nouvelle parvient de l'échec des Bolcheviks. Ceux-ci demandent le passage du territoire lithuanien pour leurs blessés, on le leur refuse.

24. —

Les détachements lithuaniens détruisent la voie ferrée entre Orany et Olkeniki en vue d'empêcher les

forces bolchevistes en retraite de se diriger sur Wilna.

Des forces bolchevistes importantes ont pénétré en territoire lithuanien, mais furent arrêtées, désarmées et renvoyées à l'arrière sous l'escorte de soldats lithuaniens.

28. Le Gouvernement lithuanien envoie au Gouvernement polonais, une note dans laquelle il déclare que la Lithuanie observera une stricte neutralité dans la guerre polono-russe, etc.

30. —

A 20 heures les Polonais déclanchèrent contre les Lithuaniens une offensive sur tout le front de Souwalki.

Telles sont les deux thèses en présence :

la Pologne estime que la Lithuanie a violé la neutralité ;

la Lithuanie qu'elle n'a fait que se défendre et reconquérir un territoire situé à l'ouest de la ligne Curzon dont elle avait été précédemment dépossédée. Que doit-on conclure ?

D'un examen impartial des faits, en dehors de toute polémique il ressort que la IV^e Armée rouge et une partie de la XV^e ont pénétré sans encombre en territoire lithuanien, et que ce fait a eu de graves conséquences sur l'issue de la campagne. Il semble en outre que l'entente lithuano-bolchevique ait pris le triple aspect suivant :

a) la Lithuanie a refusé d'aider les Polonais contre les Russes ou tout au moins y a mis un tel prix que la Pologne n'a pu l'accepter.

b) la Lithuanie a participé à l'invasion bolchevique s'emparant des Territoires évacués par les Polonais, au fur et à mesure de cet abandon et se battant au besoin contre les troupes polonaises.

c) par la certitude qu'ils ont donnée au gouvernement bolchevique de ne pas agir contre lui, ils l'ont débarrassé d'une sérieuse inquiétude.

Nous trouvons d'ailleurs, des preuves de cette collusion lithuano-bolchevique, dans les accords qui terminèrent le conflit. C'est ainsi que dans les accords de Souwalki conclus entre la Pologne et la Lithuanie le 7 septembre 1920 sur lesquels nous aurons plus loin l'occasion de revenir il est question à plusieurs reprises d'opérations de guerre entre les armées des deux pays. Un article prévoit même l'échange des prisonniers de guerre. Il semble donc bien qu'il y eut de la part de la Lithuanie *violation de la neutralité*.

Cette violation serait excusable de la part d'un petit peuple sans forces qui a profité d'une circonstance heureuse pour reconquérir un territoire détenu injustement par un Etat plus puissant. Mais, circonstance aggravante, elle a été sanctionnée par un acte diplomatique, qui a marqué de la part de la Lithuanie une volonté très nette de participer au conflit.

II. — *Les actes diplomatiques*

Cette entente entre la Russie et la Lithuanie fut en effet sanctionnée par un traité de paix faisant suite au décret du Conseil des Commissaires du peuple en date du 28 octobre 1917 dont il a été fait précédemment état. Ce traité fut signé à Moscou le 12 juillet 1920. Il fixait la frontière entre les deux Etats signataires. A l'ouest, cette frontière atteignait le Bohr, à trente kilomètres de la frontière prussienne, et empiétait ainsi sur la ligne Curzon, tandis que l'article 2 laissait Wilna à la Lithuanie à qui il attribuait en outre Lida et Grodno. Il n'est pas nécessaire ici de détailler ce traité, néanmoins quelques clauses sont dignes de remarque. Par exemple :

Une observation n° 1 qui suit l'article 2 précise que :

« Les frontières entre la Lithuanie et la Pologne ainsi qu'entre la Lithuanie et la Lettonie seront fixées par voie d'entente entre les Etats intéressés. »

L'article 4, alinéa 2, renforce l'engagement de neutralité réciproque. Les deux Etats prennent l'engage-

ment : « d'interdire aux pays se trouvant en état de guerre effectif avec l'autre partie contractante, ainsi qu'aux formations en groupe ayant pour but la lutte armée contre l'autre partie contractante, de faire pénétrer dans ses ports et de transporter par son territoire tout ce qui pourrait être utilisé au préjudice de l'autre partie contractante ».

Par cet article, les Soviets se trouvaient ainsi assurés du concours passif de la Lithuanie, puisque la Pologne ne pouvait utiliser le territoire lithuanien alors que les Soviets en avaient le pouvoir. En fait, l'Armée bolchevique, nous l'avons vu précédemment, a pu se servir en toute liberté de ce territoire comme base d'opérations. Par l'article 12, alinéa 3, les Soviets s'engageaient à verser trois millions de roubles-or au Gouvernement lithuanien. Ce traité comportait, en outre, des annexes. Par ces annexes, les Bolchevicks se seraient réservés des droits particuliers pour l'utilisation du territoire lithuanien dans la guerre contre la Pologne.

Le « Times » du 5 août 1920 (texte cité par le Journal Officiel de la Société des Nations de décembre 1920, écrit :

« Entrée des Rouges en Lithuanie. — Autorisation accordée. — Le Traité de paix russo-lithuanien qui fut signé à Moscou le 12 juillet, comprend deux annexes, sous forme de notes échangées entre les délégations respectives et qui n'ont pas encore été publiées. Elles autorisent les troupes bolcheviques à occuper le territoire lithuanien. Il apparaît que les Délégués lithuaniens furent, au dernier moment, persuadés par M. Ioffe, chef de la délégation des Soviets, de leur faire cette concession. »

Voici le texte de la note des Soviets :

« Etant donné la guerre entre la Russie et la Pologne et l'occupation par cette dernière d'une partie du territoire qui, aux termes du présent traité de paix, fait partie du territoire de la Lithuanie et l'impossibilité, par l'Armée russe, pour des raisons militaires et

stratégiques, de suspendre les opérations contre la Pologne sur la frontière lithuanienne, les soussignés... déclarent que le Gouvernement russe ne doute pas que le passage par les troupes russes de la frontière lithuanienne et l'occupation par celle-ci d'une partie des territoires lithuaniens ne seront, en aucune manière, considérés par le Gouvernement lithuanien comme une violation du présent traité de paix ou comme un acte inamical dans ses rapports avec la Lithuanie. »

Il n'est pas niable que ce traité, signé en pleine guerre entre la Russie et la Lithuanie, constituât bien vis-à-vis de la Pologne, un acte inamical...

Ainsi, sans qu'il y ait une alliance formelle, la Lithuanie facilitait singulièrement la tâche des armées soviétiques.

CHAPITRE III

LA PREMIÈRE INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS. — LES ACCORDS DE SOUWALKI.

Nous savons comment la situation de fait tourna de plus en plus à l'avantage de la Pologne et que le 20 août les troupes polonaises entraient au contact des troupes lithuaniennes au Sud de l'ancienne ligne Curzon.

Le 28 août 1920, le Gouvernement lithuanien adressa au Gouvernement polonais une note pour assurer ce dernier de sa neutralité ; il demandait que l'on déterminât une nouvelle ligne de démarcation. La Pologne refusa d'accéder à cette demande et exigea le repli des troupes lithuaniennes au Nord de la ligne actuelle.

Brusquement, le conflit s'envenima ; des rencontres fréquentes se produisirent entre les formations polonaises et lithuaniennes. La paix était menacée.

a) *La Pologne demande l'intervention de la Société des Nations :*

Le 4 septembre 1920, le Prince Sapieha, Ministre des Affaires étrangères de Pologne, adressa un télégramme au Conseil de la Société des Nations.

Le télégramme contenait un long réquisitoire contre l'attitude des Lithuaniens pendant la période troublée dont nous venons de parler.

Il précisait, en particulier :

1° que le Gouvernement lithuanien avait autorisé l'armée rouge à profiter du territoire lithuanien tant pour le passage des troupes que pour l'établissement d'une base militaire ;

2° qu'au cours de la retraite des troupes polonaises, les troupes lithuaniennes occupèrent certains territoires ethnographiquement polonais (cercles d'Augustowo, Souwalki et Sygny) et qu'elles y commirent de fréquents excès envers la population locale, à cause de ses sentiments de fidélité envers la Pologne ;

3° que, par contre, lors du retour en avant de l'Armée polonaise dans ces territoires, le Gouvernement lithuanien déclara ne pas reconnaître les frontières précédemment fixées et demanda qu'une nouvelle ligne de démarcation soit établie ;

4° que le Gouvernement polonais s'efforceraient d'éviter tout contact avec les troupes lithuaniennes autant que la situation stratégique le permettrait, mais que, si dans un délai de quelques jours les troupes lithuaniennes n'avaient pas évacué complètement le territoire polonais, il se verrait obligé « de se considérer comme entièrement libre d'exécuter des opérations militaires sur le territoire où se trouveraient des troupes bolchevistes non désarmées » ;

5° Il terminait en priant la Société des Nations « d'user de tous les moyens dont elle pourrait disposer afin de retenir le Gouvernement lithuanien dans cette étrange entreprise et d'éviter à la Nation polonaise d'avoir à lutter contre une nation sœur. »

Quelle fut la réponse de la Lithuanie à ces menaces de la Pologne ?

Le 7 septembre 1920, le Gouvernement lithuanien adressa directement au Gouvernement polonais une note dans laquelle il déclarait ne pouvoir retirer les troupes lithuaniennes en-deça de la ligne suggérée, pour les raisons suivantes :

1° la cession volontaire de territoire déjà en possession de la République lithuanienne constituerait une rupture de la neutralité vis-à-vis de la Russie ;

2° il considérerait ce territoire comme lithuanien, sans contestations possibles.

En outre, il ajoutait que les Polonais avaient attaqué les troupes lithuaniennes près d'Augustowo, les avaient repoussées et avaient pénétré profondément en territoire lithuanien ; comme conclusion, pour éviter toute effusion de sang, il proposait de cesser les hostilités sur-le-champ et d'envoyer des délégués ayant pleins pouvoirs pour établir une ligne de démarcation.

Par un télégramme du 7, il prétendait, de plus, que « Les déclarations polonaises, que les Bolcheviks combattent dans nos rangs ou que nous sommes de connivence avec eux contre les Polonais, sont absolument fausses et sans fondement ».

La Lithuanie, d'ailleurs, avait pris les devants, car, par un télégramme du 1^{er} septembre, elle avait déjà mis en cause la bonne foi des Polonais.

Elle proposait, pour éviter la possibilité d'un conflit : d'établir une ligne de démarcation provisoire entre les deux armées.

« Malgré, disait-elle, les négociations en cours pour fixer une ligne de démarcation provisoire entre les deux armées belligérantes, les Polonais concentrèrent secrètement des troupes dans la région d'Augustowo et, le 30 août, attaquèrent soudainement le faible détachement lithuanien avec des forces écrasantes. En conséquence, il ne reste plus à la Lithuanie qu'à se défendre par tous les moyens possibles, de façon à empêcher une nouvelle invasion de son territoire, à moins que les Polonais se retirent en attendant l'établissement d'une ligne de démarcation provisoire. »

Quoi qu'il en soit, la Lithuanie accepta de soumettre le différend à la Société des Nations et, le 13 septembre, désigna le Professeur Voldemaras pour la représenter à la séance du 16 septembre, qui devait se tenir à Paris et au cours de laquelle l'affaire devait être évoquée.

Pendant ce temps d'ailleurs des négociations directes entre les parties étaient entreprises à Kalvaryja.

b) *Les négociations devant la Société des Nations :*

Le problème qui se posait à la Société des Nations était donc double.

Il lui fallait :

1° en première urgence, empêcher les hostilités d'éclater entre les deux pays ;

2° en deuxième urgence, résoudre le problème au fond en offrant aux parties les moyens les plus appropriés de mettre fin à la contestation territoriale.

Comment la Société des Nations remplit-elle cette double tâche ?

La Lithuanie ne fait pas partie de la Société des Nations.

L'Assemblée est trop longue à se réunir ; le Conseil peut seul intervenir à temps. L'article 11 du Pacte lui donne d'ailleurs pleins pouvoirs. Nous ne nous arrêterons pas à une objection qui prétend qu'en vertu de l'article 87 du traité de paix, dont il a été précédemment question, c'est la Conférence des Ambassadeurs, héritière du Conseil Suprême, qui aurait dû intervenir. Cette objection sera examinée ultérieurement, quand nous étudierons la valeur de la décision de la Conférence des Ambassadeurs qui clôtura le débat. Si l'on peut admettre jusqu'à un certain point que le Conseil n'avait pas toute autorité pour trancher le litige au fond, il en avait tout au moins une suffisante pour empêcher le conflit d'éclater. C'est à quoi il s'employa tout d'abord, en négligeant systématiquement la seconde partie de sa tâche.

Sans vouloir faire un exposé inutile des débats qui se déroulèrent au cours de la session du Conseil de la Société des Nations, qui se tint à Paris à partir du 16 septembre 1920, il est intéressant cependant de rechercher les arguments mis en avant par les deux adversaires. C'est la première fois, en effet, que le problème fut posé devant l'opinion publique européenne.

Quels furent d'abord les représentants des parties en cause ?

Nous avons déjà rencontré du côté lithuanien : M. Voldemaras ; M. Paderewski, fut du côté polonais son adversaire immédiat.

Quatre séances de la session virent discuter le problème. Les suivre dans leur ordre chronologique est encore la méthode la plus simple pour étudier son évolution. Chacune d'elle marque, en effet, un palier pour aboutir enfin à l'accord final. La chute, d'ailleurs, n'en fut, par la suite, que plus dure !

La question fut posée dans toute son ampleur au cours de la troisième séance de la session.

Au cours de cette séance, M. Léon Bourgeois s'efforça de définir tout d'abord :

1° A quel titre la Société des Nations pouvait intervenir dans un pareil débat ;

2° Quel était exactement le point litigieux soumis par les deux Etats à la compétence du Conseil.

M. Hymans demanda ensuite incidemment si des pourparlers directs en cours à Kalvarya entre les deux parties pouvaient se poursuivre simultanément avec les discussions du Conseil.

A ces différentes questions, les délibérations du Conseil apportèrent les précisions suivantes :

Bien que la Lithuanie ne fasse pas partie de la Société des Nations, c'est en application de l'article 17 du Pacte qu'elle est autorisée à prendre part aux débats.

La définition du point litigieux en cause fut plus difficile à obtenir.

M. Hymans, pour la Société des Nations, et M. Voldemaras pour la Lithuanie, s'y employèrent. Ce dernier résuma de la façon suivante les reproches adressés par la Pologne à l'Etat qu'il représentait :

Le Gouvernement lithuanien avait-il le droit de conclure un accord autorisant l'Armée rouge à utiliser le territoire lithuanien ?

Les troupes lithuaniennes avaient-elles le droit d'occuper Souvalki et Augustowo après la retraite de l'ar-

inée polonaise ? Les troupes lithuaniennes ont-elles collaboré avec les Bolcheviks ? Ont-elles participé aux attaques du 2 septembre à Sejni et à Souwalki ? 10.000 bolcheviks ont-ils passé de la Prusse Orientale sur le territoire lithuanien pour prendre part de nouveau aux opérations ?

Comme on le voit, M. Voldemaras faisait bien ainsi l'exposé de tout le différend lithuano-polonais tel qu'il s'était déroulé pendant les mois qui précédaient. M. L. Bourgeois fit remarquer que ce ne pouvait être un sujet de débat devant le Conseil, et que ce dernier n'avait aucun titre pour y apporter une solution. Néanmoins, il est intéressant d'examiner les réponses suivantes que firent à ces questions M. Voldemaras. Elles contiennent à peu près, toute la thèse lithuanienne.

D'après lui, la Lithuanie n'a jamais connu la fameuse ligne Curzon. Pour lui, Wilna est toujours lithuanienne.

Il ne reconnaît donc pas non plus qu'il y ait eu invasion d'un territoire polonais par les Lithuaniens, lorsque ceux-ci s'installèrent à nouveau à Augustowo et à Souwalki. A plus forte raison la Lithuanie avait-elle le droit d'autoriser les Bolcheviks à pénétrer sur son territoire puisque les Polonais s'y trouvaient eux-mêmes. D'ailleurs, en avait-elle la force ?

Quant à l'attaque des troupes polonaises à Sejni et à Souwalki, il n'y a pas lieu de les nier, puisque de nombreux combats ont eu lieu entre les deux adversaires.

Quant à la question concernant les 10.000 Bolcheviks, elle fut discutée à la séance suivante. Au cours de celle-ci, M. L. Bourgeois, avec juste raison, conclut que la Société des Nations ne pouvait s'engager dans une pareille discussion et, qu'en somme, tout se résumait pour lui à déterminer le tracé de la frontière entre les deux Etats. Il ajouta que la Société des Nations n'avait pas qualité pour trancher la question. Il pria donc

M. Hymans de s'entremettre entre les parties et de voir s'ils pouvaient se mettre d'accord sur une définition précise du problème à soumettre au Conseil.

La cinquième séance porta toute entière sur la sécurité à assurer aux territoires lithuaniens en cas où les troupes bolcheviques s'efforceraient d'y pénétrer. Ce fut l'argument principal qui enveloppa en quelque sorte le débat. Le Gouvernement polonais s'en arma pour s'opposer à la demande d'évacuation par ses troupes du territoire en cause.

M. Fischer posa à M. Paderewski la question suivante : « Le Gouvernement polonais s'engage-t-il à retirer ses troupes du territoire contesté si le Gouvernement lithuanien retirait les siennes ? » A cela, M. Paderewski répondit en invoquant l'impossibilité où il s'y trouvait, tant que la lutte continuait avec la Russie. M. Fischer annonça alors que la Lithuanie avait reçu des Soviets l'assurance qu'ils seraient disposés à évacuer eux aussi ce territoire. M. Paderewski étonné, décida d'en référer à son Gouvernement.

La sixième séance vint alors trancher définitivement le débat. M. Hymans ouvrit la séance en lisant une résolution rédigée au cours d'une réunion avec le Professeur Voldemaras et M. Paderewski. Cette résolution précisait que la Lithuanie adopterait comme ligne provisoire de démarcation la frontière fixée par le Conseil Supérieur le 8 décembre 1919. Elle retirerait ses troupes à l'Ouest de cette ligne. La Pologne s'engageait à respecter la neutralité du territoire occupé par la Lithuanie à l'Ouest de cette ligne si les Soviets la respectaient. Enfin les deux Gouvernements s'engageaient à empêcher tout acte d'hostilité entre les troupes et décidaient de confier le maintien de la paix à la Société des Nations, en attendant le règlement définitif.

Après quelques discussions, la résolution proposée fut adoptée.

La septième séance vit d'ailleurs l'adoption officielle de ce projet.

Sans entrer dans le détail des mesures adoptées, il importe néanmoins de préciser certaines résolutions importantes qu'il préconisa. Ces résolutions sont les suivantes :

Le Conseil de la Société des Nations :

a) Considérant que la cessation immédiate des hostilités est la condition indispensable de toute intervention utile du Conseil de la Société des Nations, adresse le plus pressant appel aux Gouvernements lithuanien et polonais, afin qu'ils prennent d'urgence les mesures nécessaires pour empêcher tout acte d'hostilité entre leurs troupes ;

b) Propose aux Gouvernements de Lithuanie et de Pologne de prendre les arrangements réciproques ci-après :

1° le Gouvernement lithuanien adopte comme ligne de démarcation provisoire, sous réserve de tous ses droits territoriaux et en attendant le résultat des négociations directes avec la Pologne, le tracé arrêté par le Conseil Suprême des Alliés, dans sa déclaration du 7 décembre 1919, et s'engage à retirer ses troupes du territoire situé à l'Ouest de cette ligne ;

2° le Gouvernement de la Pologne prend l'engagement, sous réserve de tous ses droits territoriaux, de respecter, au cours de la guerre qui sévit actuellement entre la Pologne et le Gouvernement des Soviets, la neutralité du territoire occupé par la Lithuanie, à l'Est de la ligne de démarcation spécifiée ci-dessus, à condition que le respect de cette neutralité soit obtenu également des autorités soviétiques par la Lithuanie ;

c) Offre aux Gouvernements lithuanien et polonais, au cas où ils accepteraient le présent arrangement provisoire, de désigner une Commission chargée de veiller

sur place à la stricte observation, par les parties intéressées, des obligations résultant pour elles de cette convention.

.....
Ainsi donc, par ce procédé, le Conseil espérait bien parvenir au double résultat qu'il s'était fixé :

1° les hostilités entre les deux pays étaient arrêtées ;

2° le problème au fond serait résolu ultérieurement par une commission qui serait chargée de tracer la fameuse frontière.

En application de ces dispositions, il décida :

1° d'envoyer une commission militaire composée d'officiers anglais, italiens, japonais, auxquels elle adjoignit un officier espagnol. L'ensemble de la Commission était présidé par le Colonel français Char-digny ;

2° de donner comme but à cette Commission militaire l'établissement d'une ligne de démarcation entre les deux Etats. Cette ligne devait être, comme toujours, « provisoire ».

Cette ligne de démarcation provisoire coïncidait avec la ligne Curzon jusqu'aux environs de Grodno, puis se dirigeait vers l'Est, et s'arrêtait à son point de rencontre avec le chemin de fer de Lida à Wilna. Ce n'était donc pas exactement le tracé ancien. A l'Est de cette ligne, un territoire neutre était prévu.

Les deux Gouvernements acceptèrent, tout au moins sur le papier, le règlement qui leur était proposé. C'est sur ces entrefaites qu'intervinrent entre les deux Etats les accords de Souwalki.

c) *Les Accords de Souwalki* (7 octobre 1920)

Les accords de Souwalki constituent pour les discussions qui vont se poursuivre entre les deux Etats un acte capital. Il importe donc de déterminer avec autant de précision que possible, les conditions dans lesquelles ils ont été signés, par qui ils l'ont été, et quelle est leur valeur juridique exacte.

*Les conditions dans lesquelles les accords
ont été signés :*

Bien que peu de documents précis subsistent sur les actes qui ont précédé ces accords, il est certain que ce n'est pas à l'instigation de la Commission militaire que les délégués des deux Etats se réunirent à Souwalki. Certains auteurs polonais (1) prétendent cependant que l'arrangement fut conclu « avant même que la Commission de la Société des Nations n'arrivât sur place ». Cette discussion purement historique présente cependant un intérêt juridique considérable, car elle permet de préciser dans quelle limite la volonté « propre » des deux Etats a été engagée dans ces accords, dépouillée de toute pression extérieure.

Il y a un fait indiscutable, c'est que l'accord précédemment signé n'avait eu aucune influence sur l'arrêt des hostilités. De nombreux témoignages en font foi.

Dès le 24 septembre 1920, la légation lithuanienne poussait le cri d'alarme suivant :

« Au nom de mon Gouvernement, j'ai l'honneur de faire appel à la Société des Nations pour solliciter une intervention immédiate destinée à arrêter la nouvelle agression polonaise, mon Gouvernement étant prêt à soumettre la question toute entière à la Société des Nations. »

Dans une lettre du même jour, il ajoutait :

« La réponse polonaise doit être regardée comme une déclaration de guerre. Il est superflu de faire remarquer la mauvaise foi du Gouvernement polonais..

Cette lettre répondait, en effet, au premier télégramme ci-dessous :

« Les troupes lithuaniennes, malgré votre ultimatum et la décision de la dite Société (Société des Nations), continuent à occuper votre territoire et tirent sur nos patrouilles. Armée lithuanienne couvre ainsi

(1) M. Kurtzeba : « La Question de Wilna », page II, Pédone 1928.

la concentration bolchevique et nous met dans une situation sans issue ne pouvant plus, pour la sécurité de notre armée, tolérer cette attitude, nos autorités militaires ont décidé de prendre des mesures efficaces et se réservent toute liberté d'action. »

La situation, d'ailleurs, s'aggravait de jour en jour. Le 25 septembre, le délégué plénipotentiaire de la République polonaise écrivait à la Société des Nations) :

.....

« Le Gouvernement polonais se considère en droit d'exiger les garanties de neutralité de la Lithuanie, possédant les preuves certaines d'une coopération effective entre les Lithuaniens et les Bolcheviks. D'après les informations précises que possèdent les autorités polonaises, sur 130.000 Bolcheviks qui se sont réfugiés en Prusse Orientale, 52.000 seulement ont été internés, tandis que le reste, dont une partie n'était même pas désarmée, a rejoint l'Armée rouge en passant par le territoire lithuanien. Des transports de matériel de guerre et de munitions provenant du désarmement des Bolcheviks en Prusse Orientale, ont eu lieu simultanément. Les Lithuaniens ont également laissé passer à travers leur territoire environ 2.000 Spartakistes allemands qui ont rejoint l'Armée rouge. D'autre part, le Gouvernement polonais a pu constater qu'il existe une collaboration effective entre l'Armée lithuanienne et l'Armée bolcheviste, dont les unités entremêlées occupent les territoires situés à l'Est de la ligne de démarcation et revendiquée par le Gouvernement lithuanien.

.....

« Le Gouvernement polonais se voit obligé de se réserver le droit de prendre toutes mesures qu'il jugerait indispensables à sa sécurité, jusqu'au moment où la Commission prévue par le Conseil de la Société des Nations pourrait entrer en fonction. »

Puis, une autre fois, il écrit encore :

« Pour se garantir contre les attaques des armées bolchevistes, le Gouvernement polonais, persistant dans son désir sincère de régler à l'amiable le différend polono-lithuanien, a invité le Gouvernement lithuanien à envoyer ses délégués, mercredi 29 courant, à Souwalki, pour reprendre les pourparlers rompus à Kalvarya ».

A cela, la Lithuanie répondit, le 29 septembre, par l'acceptation suivante :

« Je suis heureux de constater que le Gouvernement polonais accepte de négocier. J'en conclus qu'il a l'intention d'empêcher toute avance de ses troupes. Mon Gouvernement a accepté la proposition de la Pologne, et il enverra des délégués qui se rencontreront ce soir avec les Polonais, à Souwalki ».

« Il me semble tout à fait essentiel que la Commission récemment nommée par la Société des Nations soit également présente à Souwalki. »

Tout semble donc, en apparence, conforme aux règles des conventions diplomatiques, mais, au fond, la défiance entre les Etats continue, aussi forte que par le passé. La Pologne n'est nullement disposée à obéir aux suggestions précédemment émises par la Société des Nations et l'argument qui servira de base à son action apparaît déjà. C'est : la crainte qu'elle a — ou prétend avoir — d'une collusion lithuano-bolchevique.

Les Signataires des Accords :

Quoi qu'il en soit, l'accord fut signé :

1° du côté polonais, par un délégué du Commandement en chef des armées polonaises, et un délégué du Ministre des Affaires étrangères ;

2° du côté lithuanien, par deux officiers délégués du Commandement en chef de l'Armée lithuanienne, et deux délégués du Ministre des Affaires étrangères.

La composition des deux « Commissions » semble donc correcte. D'ailleurs, aucune objection n'a été élevée par aucun des deux partis sur la valeur des signatures qui ont été échangées à Souwalki. Que comportaient ces accords ? Nous en arrivons ainsi à :

Leur étude juridique :

Sans faire ici le résumé du texte complet lui-même, il est cependant utile de préciser que :

L'article premier « établi entre l'Armée polonaise et l'Armée lithuanienne, une ligne de démarcation ». Cette ligne de démarcation « coïncide en partie avec la ligne Curzon jusqu'à Grodno, puis se dirige vers l'Est, jusqu'à son point de rencontre avec le chemin de fer de Lida à Wilna (1) ». Elle ne préjuge pas d'avance, en quoi que ce soit, des droits territoriaux des Etats contractants, mais l'occupation de Wilna était attribuée à la Lithuanie. L'article II, prescrivait la cessation des opérations de guerre ; l'article III réglait la question de l'utilisation d'une gare et l'article IV, l'échange des prisonniers.

La date d'entrée en vigueur du traité était fixée au 10 octobre 1920, à midi. Il devait être appliqué « jusqu'au moment du règlement définitif des litiges territoriaux entre la Pologne et la Lithuanie ». Il fut enregistré au Secrétariat de la Société des Nations le 19 janvier 1922 et publié dans le Recueil des Traités (vol. VIII, page 174).

Quelle est la valeur juridique de ces accords ?

Pour M. Le Fur, cet « arrangement » présente une importance capitale et du « point de vue juridique », il domine tout le conflit polono-lithuanien ».

Il est certain qu'à part un acte secondaire dont nous parlerons tout à l'heure, c'est le dernier texte qui a

(1) Scelle : « La Situation Juridique de Wilna et son Territoire », page 6. Pédone 1928.

été signé en commun par les deux adversaires. Il a donc, à ce titre, une importance capitale. Mais peut-on dire qu'il en ait une supérieure aux accords qui l'ont précédé ?

Il ne semble pas. La ligne Curzon en avait une, au moins égale et la Lithuanie l'a violée sans remords en se laissant entraîner dans le sillage de l'armée russe, prétendant, il est vrai, ne pas l'avoir connue. Bien que ce fait n'augmente en rien la valeur juridique de la délimitation de Souwalki, il est tout de même possible d'en faire la remarque, car il aura sa valeur, au moins « en équité », quand il s'agira de juger la réaction polonaise. En outre, la nature des personnages qui ont été appelés à signer les accords, permet de conclure à la régularité de la forme dans laquelle ils ont été conçus. Ces accords ont été d'autre part librement discutés, et librement consentis ; si on peut les soupçonner d'avoir été quelque peu acquis par la force et par la violence, ils ne renferment, en tous les cas, aucun vice de forme ni de consentement (1).

Les Accords de Souwalki et la Société des Nations

L'attitude de la Société des Nations prouve d'ailleurs combien la discussion de ces accords était régulière et faite au grand jour. La Société des Nations s'en est en effet inquiétée et a craint que son autorité naissante ne s'en trouve diminuée.

Nous avons constaté que déjà pour les entrevues de Kalvaryia elle avait exprimé la même crainte. Cette crainte apparaît encore, soit sous forme de télégrammes, soit au cours d'un entretien entre les représentants du Conseil et les délégués des deux Etats en cause. C'est ainsi que le Ministre de la Lithuanie se croit obligé de rassurer en ces termes le Secrétaire Général de la Ligue :

(1) tout au moins autant qu'il peut y avoir de « consentement » dans un Traité entre 2 Etats dont l'un est manifestement plus fort que l'autre.

Londres, 28 septembre 1920.

« Les Lithuaniens enverront des délégués à la rencontre des Polonais ce soir, à Souwalki où, il me semble, la nouvelle Commission de la Société des Nations devrait également être représentée. »

A quoi Sir Eric Drummond, Secrétaire Général de la Ligue, répond, le 30 septembre 1920 :

.....

« J'ai déjà fait le nécessaire pour communiquer votre lettre aux Membres du Conseil, et je suis informé que les Membres de la Commission nommée par le Conseil ont déjà reçu des instructions pour se rendre immédiatement à Souwalki. »

Au cours d'un entretien, le 30 septembre 1920, M. L. Bourgeois donne lecture de deux télégrammes émanant des Etats en cause et annonçant officiellement à la Société des Nations que des pourparlers auraient lieu à Souwalki le 3 octobre. A la question posée : « Ces négociations impliquent-elles que les deux Gouvernements aient en aucune façon renoncé à l'intervention de la Société des Nations dans le différend qui les sépare ? », MM. Paderewski et Woldemaras répondent emphatiquement que non.

Et M. L. Bourgeois résume ainsi la situation :

1° Les deux Gouvernements intéressés ne renoncent pas à l'intervention de la Société des Nations qu'ils ont demandée ;

2° Bien que nous ne connaissions pas au juste le programme des négociations de Kalvaryia, les deux Gouvernements estiment qu'elles ne peuvent pas empêcher cette intervention.

La question était donc nettement tranchée : L'honneur de la Société des Nations était sauvé.

Portée des accords.

Il nous reste maintenant à examiner leur portée réelle.

M. Makowski dans son article déjà cité sur « la question lithuanienne » prétend que ce fut « un cartel militaire provisoire, conclu dans le but d'amener la suspension d'armes sur un secteur du front » l'accord en question laissant « presque la moitié du front en dehors de sa portée ». Il lui dénie de ce fait toute valeur politique, et il conclut en disant que ces cartels militaires « sont des éphémérides qui disparaissent au premier incident survenu sur le front ».

Il semble tout de même évident que ce fut un peu plus qu'un cartel militaire. Nous avons trouvé sous la plume des auteurs « polonisants » des expressions comme « traité », « arrangements », « accords », qui lui attribuent une valeur infiniment supérieure.

En tous les cas le vieux principe « Pacta sunt servanda » doit être appliqué indépendamment de l'importance du traité lui-même.

Et cependant le « cartel » était à peine paraphé que le Général Zeligowski, le 8 octobre 1920, violait la ligne de démarcation arrêtée et entraît à Wilna.

CHAPITRE IV

LE COUP DE MAIN DU GÉNÉRAL ZELIGOWSKI DU 8 OCTOBRE 1920

Le coup de main du Général Zeligowski a eu une importance considérable sur l'issue du conflit. Il est donc nécessaire de définir les circonstances dans lesquelles il a été effectué, la personnalité de ses auteurs, et enfin son importance juridique. Nous concluerons en examinant les protestations qu'il a soulevées. Examinons donc successivement chacun de ces points.

*Les circonstances dans lesquelles le coup de main
a été effectué :*

Nous avons vu précédemment dans quelle situation morale se trouvait la Pologne au lendemain de l'invasion bolchevique. A peine « ressucitée », selon l'expression consacrée, elle s'était vue assaillir par son adversaire le plus redoutable ; ses protecteurs eux-mêmes l'avait abandonnée, sauf la France. Ses frontières étaient indécises, et elle sentait le manque de confiance que plusieurs nations « amies » avaient dans sa vitalité. Elle venait, à la suite d'un effort considérable de battre enfin l'envahisseur aux côtés duquel elle avait trouvé la Lithuanie. Un coup de force de sa part était possible. Il ne nous reste d'ailleurs qu'à laisser parler le Maréchal Pilsudski pour expliquer ce geste :

« En 1920, nous avons subi des revers militaires, bientôt suivis de leur contre coup politique. On nous conseillait une entente avec nos adversaires ; à Spa on discuta une réduction territoriale qui nous aurait coûté non seulement Wilna, mais Brest. On décida même, *en dehors de nous*, d'attribuer Wilna à la Lithuanie. Je devais tenir compte de cette décision qui

gênait nos projets. Il était nécessaire de créer un fait accompli nouveau, c'est alors que se produisit l'action du Général Zeligowski ».

Tout ceci constitue en somme l'ambiance morale dans laquelle le coup de main a eu lieu. Cette ambiance morale a été en quelque sorte appuyée par de nombreux faits qui prouvent que malgré les pourparlers en cours à Souwalki, les Polonais n'avaient en rien arrêté leur avance. Une énumération de ces faits est inutile. Ils sont tellement nombreux qu'ils rempliraient un volume. Laissons encore parler les deux adversaires. Le Gouvernement lithuanien écrit le 7 octobre 1920 (jour de la signature des accords de Souwalki) au Gouvernement polonais :

« Il est notoire que même durant les pourparlers de Souwalki ; les troupes polonaises ont attaqué les nôtres à Orany et s'emparèrent de ce point ; nous apprenons en outre que les troupes polonaises malgré la conclusion de l'armistice du 6 octobre courant, à 10 heures du matin dans ce même rayon ont lancé un train blindé parti d'Orany le même jour à 18 heures pour attaquer nos troupes cantonnées au repos à Dieksche et Bortele. Ce même jour encore, les forces polonaises ont avancé du côté de Lida vers Wilna, atteignant la gare de Nastumy en déployant une activité militaire. Toutes ces actions, privées de fondement et inexcusables en la situation actuelle, nous obligent d'attirer votre attention sur le fait qu'elles sont absolument contraires aux engagements pris par le Gouvernement polonais par devers le Conseil de la Société des Nations ainsi qu'aux promesses faites par la Délégation polonaise à Souwalki. »

C'est encore une lettre du 8 octobre de la même origine qui déclare :

« Le Gouvernement lithuanien, considère que les Polonais malgré leurs promesses solennelles de ne pas occuper Wilna tenteront de s'en emparer. Leur marche vers Wilna ne peut avoir d'autre but, d'autant

plus qu'ils ont signé un armistice avec les Russes le 5 octobre, aux termes duquel ils se sont engagés à arrêter les hostilités le 3 octobre au plus tard. Au lendemain de la signature de cet armistice, la marche des troupes polonaises ne saurait donc plus s'expliquer par des nécessités stratégiques qui n'existent plus ». M. Paderewski s'appuya cependant sur le manque de confiance qu'avait son gouvernement en la parole bolchevique et lithuanienne, en même temps que sur les nécessités stratégiques pour expliquer l'avance des troupes polonaises. Par une lettre du 3 octobre il avait prétendu constater les trois faits suivants incompatibles avec la neutralité lithuanienne :

1° l'envoi de trains de Wilna à Grodno avec du matériel de guerre.

2° la formation d'unités militaires lithuano-bolcheviques ;

3° la concentration de troupes lithuaniennes en vue de menacer l'aile gauche des Polonais.

.....

C'est dans ces conditions que le 9 octobre après des engagements sanglants entre les troupes lithuaniennes et polonaises que Wilna fut occupée par les Polonais. La mission interralliée accepta la mission de représenter dans la ville la défense des intérêts lithuaniens. Le Gouvernement lithuanien se retira à Kaunas pendant que le Général Zeligowski proclamait l'indépendance de la Lithuanie Centrale comprenant le seul territoire de Wilna.

Malgré la prise de la ville la lutte continua entre les deux adversaires. En voici les épisodes les plus importants :

Le 17 octobre des engagements sévères eurent lieu entre Wilna et Kaunas.

Les pertes des deux partis furent lourdes. A Wilna même les habitants étaient mobilisés.

Le 20 du même mois, la Lithuanie signale que 4 Divisions polonaises étaient concentrées vers Wilna.

Enfin le 3 novembre elle ajoute que les troupes polonaises commandées par Zeligowski continuent à attaquer et que le 1^{er} novembre des attaques furieuses ont été déclenchées sur Misniki.

Il semble que le 4 novembre une demande d'armistice des Polonais soit venue arrêter le conflit.

La personnalité de ses auteurs. Les preuves de l'entente du Général Zeligowski et du Gouvernement polonais :

La plupart des auteurs polonais qui ont tenté d'expliquer le geste de leur patrie ont prétendu que le Général Zeligowski qui commandait une Division polonaise dans les confins de Wilna avait agi de sa propre inspiration, poussé par la force du sentiment populaire.

C'est également l'explication officielle qui en a été donnée par le Gouvernement polonais lui-même dans les déclarations qu'il fit aux puissances alliées en date du 14 et 19 octobre 1920. Zeligowski fut même traité de rebelle, et le Gouvernement polonais se déclara incapable de le faire rentrer dans l'obéissance.

C'est une explication qui paraît quelque peu sujette à caution. De nombreuses preuves du contraire peuvent d'ailleurs en être fournies. Les unes se rapportent au choix même du chef, d'autres aux troupes qui lui ont obéi. D'ailleurs le Maréchal Pilsudski lui-même est revenu ultérieurement sur ses premières déclarations. Examinons rapidement chacun de ces points.

Le choix du Chef :

Il semble que la désignation du Général Zeligowski fut faite par le Maréchal lui-même au cours d'une réunion qui eut lieu à Grodno les 1^{er} et 2 octobre 1920. Un certain nombre de Généraux y assistaient ainsi que plusieurs officiers d'Etat-Major. Le Général fut

désigné après une délibération assez longue au cours de laquelle le Général Joulkowski désigné tout d'abord fut éliminé ; il semble que ses origines lithuaniennes aient eu une influence sur sa désignation.

Ce fut le Colonel Kotz, chef de la Division des Volontaires, qui mit sur pied le plan dont l'exécution lui était confiée.

Les troupes :

Les troupes désignées pour l'opération étaient les 1^{re} et 3^e Divisions des légions, la Division des Volontaires de Kotz et deux Divisions lithuano-blanc-russiennes. Elles furent passées en revue, le 6 octobre 1920, par le Maréchal Pilsudski lui-même. La Pologne s'efforça de démontrer par la suite qu'elles étaient originaires des territoires contestés et que c'est pour se donner à elle librement que les Lithuaniens s'enrôlèrent sous les drapeaux.

La Lithuanie s'est attachée à détruire cette assertion et, dans de très nombreux interrogatoires de prisonniers faits en présence d'officiers de la Mission de la Société des Nations, elle s'est efforcée de faire ressortir leur nationalité. C'est ainsi qu'un télégramme du 12 octobre 1920, adressé par la Lithuanie à la Société des Nations, précisait : « officiers et soldats de Zeligowski à Wilna, interrogés en présence officiers alliés. Quelques officiers semblaient appartenir aux Gouvernements de Mohilev et Minsk, mais, dans tous les cas, les soldats semblaient être de Posen, Galicie et Pologne — donc déclaration Zeligowski que ses troupes sont toutes originaires de Lithuanie Centrale est fausse. »

En outre, l'armement et le ravitaillement du corps d'occupation furent prélevés sur les magasins polonais. La solde en fut également payée par le Gouvernement de Varsovie.

Les aveux du Maréchal Pilsudski :

M. Natkevicius (1) est donc plus près de la vérité quand il cite la phrase que le professeur polonais Joseph de Blociszewski prononça au cours d'une conférence donnée à Wilna en août 1923 :

« Aujourd'hui la lumière est faite sur cette affaire, le Maréchal Pilsudski a revendiqué lui-même la responsabilité du raid de Zeligowski. »

D'ailleurs, la phrase (2) du Maréchal, dont il a été question ci-dessus, est à compléter de la façon suivante :

« ... l'action du Général Zeligowski, lequel a agi « sous ma direction et sous mes ordres exprès ».

Il semble d'ailleurs plus logique qu'il en soit ainsi. Les Gouvernements possèdent, à l'heure actuelle, de puissants moyens pour faire obéir leurs serviteurs récalcitrants...

Il ne nous reste plus maintenant qu'à examiner

L'Importance juridique du coup de main.

En droit, il y a là, violation formelle d'un traité et, avec lui, l'affaire qui, jusqu'ici était restée, théoriquement, du moins, dans le cadre de la légalité, en sortait brusquement et se terminait par un coup de force. Quelle que soit la précarité supposée du « Cartel » signé, il n'appartient pas à un de ses co-signataires de le rompre sans qu'un fait nouveau ne soit survenu ou sans qu'il ait fait l'objet d'une dénonciation préalable.

Malgré les prétendues menées bolcheviques sur le territoire contesté, aucune de ces deux éventualités ne s'étant présentée, il y a eu, vis-à-vis de la Lithuanie, un acte équivalant purement et simplement à une rupture, ou plus exactement à un acte de guerre, bien

(1) Ligne Polono-Lithuanienne, page 4. Pédone 1931.

(2) Voir page 81.

que celle-ci n'ait pas été officiellement déclarée. La Lithuanie était donc fondée en fait de se prétendre en état de guerre avec la Pologne. Elle n'a d'ailleurs pas manqué de le faire au moment même et maintint son opinion par la suite (1).

Il est difficile de suivre M. Makowski (2) quand il dénie ce droit aux Lithuaniens et qu'il ajoute que « les troupes révoltées ont respecté cette ligne (3) et ont pénétré dans le secteur laissé en dehors de la suspension d'armes en contournant cette ligne au Nord. » C'est d'une subtilité assez difficilement admissible.

Vis-à-vis de la Société des Nations, il y eût là un acte nettement opposé à ses intentions et à ses désirs. Elle avait exprimé ses desiderata dans une Résolution par laquelle elle déclarait que : « Le Gouvernement de la Pologne prend l'engagement, sous réserve de ses droits territoriaux, de respecter la neutralité du territoire occupé par la Lithuanie à l'Est de la ligne de démarcation spécifiée ci-dessus, à condition que le respect de cette neutralité soit obtenu également des autorités soviétiques par la Lithuanie. » Nous avons pourtant constaté que cette neutralité n'avait guère été respectée.

Au cours d'une autre séance ultérieure du Conseil, du 27 juin 1921, M. Léon Bourgeois dégagera une autre conséquence de l'occupation de Wilna par les troupes du Général Zeligowski, en précisant que c'est la présence de ces troupes qui a « empêché le plébiscite »..., « le retrait de ces troupes était nécessaire, ce premier pas n'a pas été fait, c'est parce qu'il n'a pas été fait que de nouveaux progrès ont été ensuite impossibles ».

Cette occupation, ainsi que nous le verrons tout à l'heure, pèsera de tout son poids sur la décision de la Commission de conciliation et rendra impossible la

(1) Après l'échec des négociations de la Décision de la Conférence des Ambassadeurs.

(2) La Question Lithuanienne.

(3) La ligne de démarcation adoptée à Suwalki.

réalisation de toute procédure régulière et conforme aux exigences du droit.

Cette « déclaration d'état de guerre » ne fut d'ailleurs pas suivie d'opérations effectives. La Lithuanie n'avait aucune possibilité d'entreprendre une lutte à main armée contre une nation plus puissante qu'elle. D'autre part, la Pologne elle-même ayant atteint le but qu'elle s'était fixé, et désireuse sans doute d'éviter des complications internationales plus graves, maintint le statu quo. Et cependant, si la guerre n'éclata pas effectivement entre les deux Etats, leurs relations n'en furent pas moins celles de deux Etats belligérants ; les frontières furent fermées et aucun échange de relations commerciales ne subsista entre eux.

Les protestations contre le coup de force

L'occupation de Wilna, faite en dépit de toute légalité par les troupes polonaises, amena des protestations unanimes de la part de tous ceux qui, de loin ou de près, étaient intéressés par l'affaire : c'est-à-dire des Lithuaniens d'une part, de la Société des Nations d'autre part.

1° *Les protestations de la Lithuanie.* — Le 12 octobre 1920, le représentant du Gouvernement de la Lithuanie à Paris protesta en ces termes auprès de la Société des Nations :

« Mon Gouvernement me charge d'élever par-devant la Société des Nations et les Gouvernements alliés, la protestation la plus énergique contre cette violation de l'accord signé à Souwalki le 7 octobre et contre l'immixtion des Polonais dans les affaires intérieures de la Lithuanie. J'ai l'honneur, Monsieur le Président, de demander à Votre Excellence, au nom de mon Gouvernement, l'application des mesures les plus énergiques en vue de faire respecter au Gouvernement polonais les résolutions du Conseil de la Société des Nations et de lui imposer l'évacuation immédiate par ses troupes de Wilna, la capitale de la Lithuanie ».

Le même jour, le Gouvernement lithuanien protes-

tait en ces termes auprès du Gouvernement polonais :

« Le Gouvernement lithuanien ne connaît pas un seul acte par lequel le Gouvernement polonais ait essayé d'enrayer la marche des dits corps de troupes polonais ou un seul acte par lequel ce Gouvernement ait tâché de restituer les localités envahies. Le Gouvernement lithuanien proteste de toute sa force contre ce manque de bonne foi envers l'Etat lithuanien, qui semble ainsi se moquer de toutes les promesses et des conventions conclues devant le Tribunal International de la Société des Nations. »

2° *Les protestations de la Société des Nations.* — La Société des Nations joignit ses protestations à celles de la Lithuanie.

M. Léon Bourgeois, dans sa lettre du 10 octobre 1920, adressée au Gouvernement polonais, ne craint pas de déclarer : « L'occupation de Wilna est donc une violation des engagements pris vis-à-vis du Conseil de la Société des Nations et il est impossible à celui-ci de ne pas demander au Gouvernement polonais quelles mesures immédiates il compte prendre pour assurer le respect des engagements. A moins que Wilna ne soit évacuée à bref délai, le Conseil serait obligé de se réunir d'urgence pour examiner la situation, qu'il considère comme grave ».

Le 15, le secrétaire de M. Léon Bourgeois télégraphiait au chargé d'affaires de Lithuanie :

« M. Léon Bourgeois me charge de vous accuser réception de votre lettre en date du 13 octobre et de vous faire connaître qu'il a déjà, avec ses collègues des Ambassades d'Espagne et du Japon, agi auprès du Gouvernement polonais, auquel il a demandé de prendre toutes mesures en son pouvoir pour assurer sans délai l'évacuation de Wilna, etc... »

Les protestations ont donc été très vives. Mais le Maréchal Pilsudski savait sans doute que la Société des Nations n'avait guère de moyens d'action contre les perturbateurs de l'ordre international.

CONCLUSIONS DE CETTE PERIODE

Avant de clore définitivement l'étude de cette période, il importe d'examiner l'attitude de la population des territoires contestés devant le coup de force dont ils étaient les victimes.

La Pologne a prétendu que pendant toute cette période du conflit, ainsi que pendant la période qui la précéda, elle avait toujours été reçue en libératrice par toute la population. C'est ainsi qu'elle prétend :

1° qu'en 1919, la population locale a salué l'entrée de l'Armée polonaise à Wilna et qu'elle lui a prêté une aide efficace. Elle affirme, en particulier, que la défense de la ville au moment de la contre-attaque bolchevique n'a été possible que grâce à la coopération des ouvriers, des cheminots et, en général, des habitants des villes et de la campagne ;

2° que la population locale a fourni à l'Armée polonaise, de son plein gré, deux divisions de volontaires, alors que la population du territoire de Wilna ne constitue que la vingtième partie de celle de la Pologne ;

3° qu'en juillet 1919, au cours des élections au Conseil Populaire, une délégation fut élue, avec mandat d'aller à Paris pour demander au Conseil Suprême la réunion de tout le pays au Gouvernement de Varsovie ;

4° qu'en mars 1920, un congrès des représentants de la population rurale se tint à Wilna et réclama elle aussi la même réunion ;

5° que le traité du Gouvernement lithuanien avec la Russie des Soviets, abandonnant la ville à la Lithuanie, provoqua parmi la population un mouvement d'indignation dont l'acte du Général Zeligowski fut la conséquence logique ; qu'enfin, le fait que l'Armée

lithuanienne a dû battre en retraite devant les quelques milliers d'hommes du Général, harassés par six mois de batailles, montre clairement de quel côté étaient les sympathies de la population.

Bien entendu, la Lithuanie n'a pas admis cette façon de voir et elle a accablé de protestations de toutes sortes la Société des Nations. C'est ainsi que, le 15 octobre 1920, elle signala au Conseil que la ville et les environs ont été l'objet de nombreux pillages, que les progromes juifs ne font qu'augmenter à Wilna et que les Juifs redoutent un redoublement de persécutions après le départ de la Mission alliée, que le recrutement pour l'armée Zeligowski se poursuit sous la menace des baïonnettes polonaises, etc...

Il semble cependant, comme nous l'avons précédemment noté, que la population ait accepté avec assez de passivité le résultat des opérations dont elle était l'enjeu, mais qu'elle a vu sans aucun déplaisir son rattachement à la Pologne. Les progromes dont il est question n'ont peut-être pas eu l'importance que leur attribue le Gouvernement lithuanien ; en tous les cas, ils ne concernent qu'une partie très spéciale de la population.

Quoi qu'il en soit, alors que, jusqu'ici, nous n'avions assisté qu'à des tentatives plus ou moins imprécises pour donner corps aux récriminations respectives des deux Etats, cette période des relations lithuano-polonaises a vu, en quelque sorte, la situation se cristalliser définitivement autour de la question de Wilna. C'est de la possession de cette ville que vont, à partir de maintenant, dépendre ces relations.

Et, dès le début, le problème est posé d'une façon équivoque. A aucun moment, les Etats ne se sont demandés quels étaient les titres réels qui pouvaient leur permettre d'y prétendre. Ils ont été guidés uniquement par leur désir de mettre la main sur un territoire convoité. Quand nous étudierons le problème posé à la Société des Nations, nous examinerons ces

titres dans leur ensemble. Mais, d'ores et déjà, nous pouvons conclure, pour cette période, à une succession d'actes illégaux commis de part et d'autre. Ces actes sont les suivants :

1° les Polonais se sont installés à Wilna malgré les lignes de démarcation successives qui leur ont été fixées ;

2° les Lithuaniens ont essayé de profiter de l'invasion soviétique pour mettre la main sur un territoire qui leur échappait ; ils ont ainsi violé une neutralité qu'ils auraient dû respecter, surtout à un pareil moment ;

3° les Polonais, à leur tour, ont délibérément manqué de parole en s'emparant d'un territoire dont, la veille même, ils avaient reconnu la possession temporaire, à leur adversaire.

Mais, tout ceci n'est, en somme, que l'évolution d'un état de fait. Ces diverses fluctuations sont dues au manque d'esprit international des Etats intéressés. Pour le moment, aucune attribution n'a été faite au nom du Droit, aucun tribunal ne s'est encore prononcé ; la table est donc rase. Il appartiendra à la Société des Nations et à son Conseil d'émettre la première décision. C'est cette intervention que nous allons maintenant étudier.

DEUXIEME PARTIE

L'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Dès son apparition, la Société des Nations a eu à démêler des problèmes complexes. Celui qui lui était soumis dans l'affaire de Wilna présentait un nombre de difficultés considérables, dont nous nous sommes déjà aperçus. Aussi, son effort pour démêler ce conflit mérite-t-il une étude tout particulière. Nous examinerons donc successivement :

1° par qui et sous quelle forme a été sollicitée son intervention ;

2° quel était l'aspect juridique du problème qui lui était posé ;

3° quelles étaient les bases juridiques de son intervention ?

Ceci nous amènera à rechercher l'article du Pacte qu'elle pouvait invoquer pour intervenir, ainsi que les possibilités d'intervention que lui donnait cet article ;

4° les négociations elles-mêmes et les difficultés d'application qui se sont présentées pour faire exécuter les décisions prises ;

5° enfin l'échec final des négociations, dont nous rechercherons les causes.

Examinons successivement chacun de ces points.

CHAPITRE PREMIER

LES DEMANDES D'INTERVENTION ADRESSÉES A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Avant d'entrer plus avant dans l'étude juridique du conflit, il importe de définir aussi exactement que possible les raisons qui ont motivé l'intervention de la Société des Nations. Il faut donc rechercher comment a été provoquée cette intervention et pour cela, examiner quelle était la situation des deux Etats en face de sa juridiction.

La Pologne faisait partie de la Société ; cette dernière avait donc, vis-à-vis d'elle, tous les droits pour agir. Il n'en était pas de même de la Lithuanie, dont la reconnaissance officielle n'était même pas encore une chose faite. Il fallait donc que celle-ci fasse un acte d'obédience vis-à-vis du Conseil. Nous avons déjà examiné celui qui, dans la période précédente, a précédé la première intervention de ce dernier. Cet acte d'obédience a été répété par les nombreux télégrammes qui ont apporté au Conseil les doléances lithuaniennes. Le plus caractéristique de tous, celui qui marque le plus nettement cette volonté de la Lithuanie de s'incliner devant la décision sollicitée, est bien une lettre émanant de son chargé d'affaires à Londres et adressée à Sir Eric Drummond, Secrétaire Général de la Société des Nations, le 11 octobre 1920.

Cette lettre est la suivante :

« Monsieur. Conformément aux instructions reçues de mon Gouvernement, j'ai l'honneur de protester auprès de la Société des Nations contre la violation, par les Polonais, de l'armistice et des engagements pris envers la Société, violation constituée par l'attaque récente et l'occupation de Wilna après deux jours de

combat, et de solliciter la mise en vigueur de l'article 16 du Pacte, afin de contraindre le Gouvernement de Varsovie à soumettre le cas à la Société aux fins d'arbitrage.

« Mon Gouvernement a le ferme espoir que la Société ne se laissera pas tromper par la comédie sinistre jouée par la Pologne pour dégager sa responsabilité des actes des soi-disant troupes polonaises irrégulières. Nous avons amplement la preuve que le commandant des dites troupes reçoit constamment des instructions de Varsovie concernant ses mouvements, etc... »

Si la seconde partie de cette lettre se rapporte à une question que nous avons examinée précédemment, la première partie en est tout à fait formelle : non seulement la Lithuanie consent à soumettre ses intérêts à la Société des Nations, mais elle demande purement et simplement un arbitrage, en indiquant même l'article du Pacte dont elle sollicite l'application.

Nous rechercherons un peu plus loin lequel de ses articles a prétendu appliquer le Conseil et quelles possibilités il lui donnait. Il n'est pas indifférent cependant de constater que l'article 16 invoqué est précisément un de ceux dont l'application est des plus brutales. Il commence, en effet, ainsi :

« Si un Membre de la Société recourt à la guerre, il est, ipso facto, considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société, etc... »

Donc, en invoquant cet article, la Lithuanie reconnaissait à la Société des Nations la possibilité d'agir avec la plénitude de ses moyens. La Société des Nations accepta, cette fois encore d'intervenir et, comme précédemment, essaya d'apporter une solution au conflit.

CHAPITRE II

L'ASPECT JURIDIQUE DU PROBLÈME

Le problème qui s'est posé à la Société des Nations est, au point de vue juridique, d'une importance capitale. Vouloir en faire l'exposé revient en quelque sorte à faire le résumé de tout ce que nous avons vu jusqu'ici. D'une façon schématique, ce résumé peut être le suivant :

Deux Etats sollicitent son intervention dans un litige d'importance considérable pour eux, puisqu'il s'agit de la délimitation d'une frontière. Fait plus grave, du tracé de cette frontière doit dépendre la présence dans l'un ou l'autre Etat d'une ville que l'un des deux pays considère comme sa capitale. C'est donc bien là, au premier chef, une question qui touche « l'intérêt vital et l'honneur national » d'un Etat.

Un pareil problème nous oblige à répondre à un certain nombre de questions que nous avons déjà examinées dans l'introduction à cette étude. Nous avons constaté qu'il nous était à peu près impossible de définir d'une façon certaine la race dominante sur le territoire contesté..., qu'il était difficile de trouver une solution en harmonie avec les affinités économiques de ce territoire et qu'un plébiscite semblait à peu près impossible à y organiser. Quel critérium nous reste-t-il donc pour essayer de déterminer à qui doit revenir l'attribution de cette région ?

Elle est, en somme, du *type du territoire sans maître*. Divers procédés ont été prévus pour l'attribution des régions de ce genre, mais si ces procédés sont employés couramment aux colonies, peut-on les admettre pour des pays civilisés ? Un procédé comme l'occupation pure et simple constitue-t-il pour un Etat un titre

suffisant pour revendiquer la possession d'un territoire ? Ce serait un retour en arrière et la négation de tout droit.

Si, au fond, le problème posé ne possède en lui-même aucune espèce de solution, il est possible d'espérer que, *du point de vue de la forme*, nous pourrions peut-être découvrir un élément qui servira de base à une attribution juste et équitable. Ceci nous amène donc à examiner les titres de propriété des deux Etats. En effet, à la base de toute discussion d'un problème de ce genre, il est nécessaire aux prétendants de produire leurs titres de propriétaires. Or, quel est ici le titre et jusqu'où peut-on faire remonter sa filiation ?

L'histoire nous apprend que la Lithuanie a été le propriétaire ancien de la région contestée. Dans la suite des temps, la Pologne a pris, *dans une limite difficile à déterminer*, une place importante dans la vie sociale du pays. Nous avons vu qu'il nous était impossible d'affirmer que Wilna était lithuanienne au moment des partages. Donc, le seul propriétaire dont le titre réel ne puisse être contesté est la Russie ; elle l'a acquis d'une façon malhonnête, par le droit du plus fort et il y a à la base un vice de consentement ; mais peut-on admettre que les titres de propriété, quels qu'ils soient, soient toujours purs de toute souillure ? Or, qu'a donc fait la Russie en 1917 et à qui a-t-elle attribué la région litigieuse ?

Par le décret des Commissaires du peuple du 28 octobre 1917, le Gouvernement russe a déclaré que « les traités se rapportant aux partages de la Pologne sont nuls et sans effets pour la Russie ».

La Russie se désintéresse donc du sort des territoires qu'elle libère. Les traités auxquels elle a souscrit par la suite n'ont pas été plus précis :

1° par le traité de Moscou, conclu le 12 juillet 1920, avec la Lithuanie, elle a disposé de ces territoires en faveur de la Lithuanie ;

2° par le traité de Riga qu'elle concluera le 18 mars 1921 avec la Pologne elle déclarera se désintéresser de la question. Pour elle le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes doit jouer intégralement.

Il est donc impossible de trouver de ce côté un acte de propriété caractérisé. Ce ne sont pas non plus les accords survenus entre les deux Etats prétendants qui peuvent nous éclairer :

Ni les lignes de démarcation précaires établies dans un but militaire, ni les accords de Souwalki eux-mêmes « fixant provisoirement les positions respectives des forces en présence sans préjudice de l'attribution définitive du territoire contesté » ne peuvent avoir une valeur attributive quelconque puisqu'ils ne préjugent en rien de la décision qui sera prise ultérieurement.

L'examen du problème juridique posé à la Société des Nations nous amène donc à la conclusion suivante : le problème de Wilna est avant tout *d'ordre politique*. Il est politique de fait par la volonté formelle qu'ont marquée chacun des deux Etats de mettre la main sur le territoire convoité. Il paraît évident qu'aucun des deux ne semble disposé à obéir en quoi que ce soit à une décision contraire à ses intérêts propres même si cette décision est appuyée de toutes les garanties de justice et d'équité. La Société des Nations ne pouvant décider « en droit » s'épuisera dans de vaines tentatives de conciliation qui toutes seront vouées à l'insuccès.

CHAPITRE III

LES BASES JURIDIQUES DE L'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

La recherche des possibilités d'action de la Société des Nations nous amène à définir les articles du Pacte sur lesquels la Société pouvait s'appuyer pour agir. Ceci nous conduit tout d'abord à déterminer la situation des deux Etats vis-à-vis de sa juridiction.

Deux articles sont applicables : l'article 11 et l'article 17 ; le premier s'appliquant en « cas de menace de guerre qu'elle affecte, directement ou non, l'un des membres de la Société toute entière », le second, plus général, « en cas de différend entre deux Etats dont un seulement est membre de la Société où dans le cas où aucun n'en fait partie ».

Dans son ouvrage intitulé : dix ans de coopération internationale, la Société des Nations a prétendu appliquer l'article 11 au cas qui nous intéresse, et elle enferme les possibilités de son action dans les limites suivantes :

L'assentiment des deux parties est nécessaire pour que soit appliquée une proposition du Conseil ; aucune solution ne peut être imposée à l'une ou l'autre partie contre sa volonté.

Toute la méthode du règlement en découle. Ce règlement nécessite :

- l'exposé public des parties intéressées ;
- l'examen du dossier de l'affaire par un rapporteur, en consultation avec les autres membres du Conseil (dont les parties intéressées) ;
- des tentatives de conciliation et de rapprochement des points de vue, en vue de l'établissement d'une base ou de principes d'accord qui seraient unanimement acceptés ;

— finalement, une fois le terrain déblayé, une recommandation de négociations directes entre les parties.

Nous ne trouverons aucune objection présentée par les deux Etats contre cette procédure utilisée en vue du règlement du conflit.

Il nous faut maintenant envisager une dernière éventualité : que faire au cas où les parties refuseraient de s'incliner devant la décision prise ou plus exactement devant la recommandation du Conseil ? Rien n'est alors envisagé.

Faut-il s'en tenir à la simple solution de la Société des Nations et reconnaître avec elle que l'issue du conflit doit être recherchée uniquement dans l'assentiment des deux parties ?

Il est vraisemblable que dans un conflit où les Etats intéressés font preuve d'une pareille volonté de ne pas céder il sera impossible de leur faire agréer une solution qui ne sera pas appuyée par un moyen de coercition énergique. Et pourtant c'est la seule action « légale » que la Société se permet d'envisager.

Dans sa discussion des possibilités qu'offre l'article 15 du Pacte, nous trouvons dans « Dix (1) ans de coopération internationale » cité ci-dessus « les règles suivantes ». Si le Conseil n'est pas parvenu à régler le différend il rédige et *publie* un rapport..., si le rapport du Conseil est adopté à l'unanimité..., les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport... Il ne ressort pas de là que les parties aient l'obligation de se conformer aux conclusions du rapport...

« Si le rapport du Conseil est voté à *la majorité*, il ne produit à proprement parler aucun effet juridique. La liberté des parties et les autres membres de la Société des Nations reste entière ».

(1) Pages 33 et 34.

Et enfin comme conclusion de tout ceci l'article 12 spécifie :

« En aucun cas les membres de la Société des Nations ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après le rapport du Conseil. Cela fait un total de neuf mois pendant lesquels le recours à la guerre est interdit ».

C'est peu de chose. Il ne nous appartient pas ici de faire la critique de ces articles et d'essayer de démontrer la faiblesse des sanctions qu'ils préconisent. De nombreux hommes politiques ont essayé, vainement d'ailleurs, d'y trouver un remède.

Néanmoins nous sommes obligés de nous demander quelle serait la solution à adopter dans la situation suivante :

Admettons que la Pologne ait commis une violation manifeste du droit des gens en s'emparant de Wilna ; supposons que la Lithuanie accepte une « recommandation » qui reconnaisse ses droits sur le territoire contesté, supposons toujours que la Pologne refuse de restituer la ville qu'elle détient, à partir de ce moment, par un abus de pouvoir manifeste. Que va-t-il se passer ? Il ne peut pas y avoir danger de guerre puisque la Lithuanie est incapable de reprendre à son puissant voisin le territoire dont celui-ci s'est indûment emparé. Si aucun des Etats qui font partie du Conseil ou de l'Assemblée ne veut agir de sa propre autorité, la Société des Nations est donc dans l'obligation d'assister passivement à un déni de justice. Et ce déni de justice est d'autant plus grave qu'il s'applique à un Etat plus faible et incapable de se défendre.

Une justice internationale digne de ce nom devrait pouvoir imposer sa volonté dans un cas semblable. Le boycottage économique prévu par l'article 16 paragraphe II, quoique très efficace, ne peut être considéré comme suffisant dans la plupart des cas. Il est à craindre en effet que tous les Etats n'acceptent pas de se priver d'un débouché commercial. Cette lacune se re-

trouvera tout au long du débat. Elle pèsera d'un poids considérable sur la solution adoptée. Ce sera elle qui empêchera une solution équitable du différend entre les deux parties.

En définitive le rôle de la Société des Nations va se réduire à celui de médiateur ⁽¹⁾. Or le rôle d'un « aimable compositeur » consiste uniquement à rechercher une solution qui ait l'assentiment des deux Etats en cause. Tâche complexe et ingrate s'il en fut. Il faut, pour qu'un résultat puisse être obtenu dans un cas semblable, que les passions des parties n'aient pas atteint le niveau auquel sont parvenues celles des deux Etats dans le débat actuel.

Sur quelle base le médiateur désigné va-t-il pouvoir asseoir son action ? Nous avons déjà montré de nombreuses fois les difficultés du problème. Néanmoins les deux issues juridiques suivantes sont possibles :

Il peut :

1° ou s'efforcer de dégager la volonté du territoire disputé ;

2° ou donner à chacun des Etats en cause des garanties politiques égales sur ce territoire.

Examinons successivement l'une et l'autre de ces deux solutions :

1° s'efforcer de dégager la volonté du territoire disputé, c'est en somme rechercher l'application du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce principe a servi de règle, en théorie tout au moins, pour l'attribution de presque tous les territoires contestés depuis la Révolution française. Son application revient à organiser un plébiscite sur le territoire en litige. L'organisation de ce plébiscite suppose un certain nombre de conditions préalables dont les plus importantes sont les suivantes :

(1) M. Hymans, analysant un jour son rôle, a déclaré : « Quel était mon rôle — Je n'étais ni un arbitre, ni un médiateur. Mon rôle était infiniment plus modeste. Je devais présider les négociations, les organiser, tâcher de les orienter ».

Il est permis de trouver ce rôle bien modeste, en effet. M. Hymans semble s'être diminué.

a) Il faut que la population du territoire contesté ait une opinion précise sur le problème posé et qu'elle ait une volonté marquée d'appartenir à un des Etats en lutte. Or nous avons vu que dans la région qui nous intéresse aucune manifestation spontanée n'a pu être enregistrée dans un sens ou dans l'autre ;

b) que le territoire soit libéré de toute pression extérieure. Autrement dit qu'aucune force des Etats rivaux ne l'occupe et que les opérations du plébiscite s'y déroulent au milieu de la plus grande sécurité. Ceci suppose l'occupation du territoire par une force internationale neutre ;

c) que le territoire sur lequel le plébiscite doit avoir lieu soit exactement délimité.

A priori ces conditions semblaient difficiles à réaliser car il paraissait certain que la Pologne n'abandonnerait pas le territoire dont elle était la maîtresse et qu'en outre la mise sur pied du corps d'occupation serait difficile. C'est pourquoi, dans ce cas comme dans de nombreux autres, une position de repli semblait nécessaire. Elle fit l'objet de la deuxième solution ci-dessous.

2° Donner à chacun des deux Etats des garanties politiques égales sur le territoire contesté :

Ceci revient en somme à organiser un régime de protection des minorités sur ce territoire.

Depuis la guerre de nombreuses dispositions ont été prises pour assurer une pareille protection... Les minorités ont été protégées dans de nombreuses régions : en Pologne, en Haute Silésie, dans le Trentin, etc. Dans la plupart des cas, des garanties leur ont été accordées tant au point de vue politique que religieux. Mais il semble que, si l'état possesseur, l'accepte, la meilleure des garanties est obtenue par la transformation de son régime intérieur en une forme fédérative.

Comme le dit M. le Fur ⁽¹⁾ « le critérium de l'Etat Fédératif est l'autonomie des Etats membres, garantie par la participation à la formation de la volonté de l'Etat ». Cet éminent professeur appelle plus loin un état fédératif « une démocratie d'Etats ».

Ce système paraît donc d'une application excellente toutes les fois qu'il y a une minorité à protéger. Cette minorité participant ainsi au pouvoir et faisant preuve de volonté personnelle ne peut pas plus se plaindre d'être tenue à l'écart qu'un département français ne peut considérer comme mis à l'index par un vote de la Chambre ou un Dominion britannique par une réunion du Conseil de la Table Ronde. La région contestée prendrait dans l'ensemble de l'Etat la place d'un canton suisse par exemple quisqu'il est de tradition de considérer la Suisse comme le type de l'Etat Fédéral.

On ne peut évidemment pas généraliser cette notion à l'extrême. Elle offre en effet quelques inconvénients dont le plus grand semble être le suivant : l'Etat membre risque d'être absorbé dans l'Etat Fédéral lui-même si sa vitalité est par trop inférieure à celle de ce dernier ; celui-ci peut par contre sombrer rapidement dans l'anarchie si les Etats membres sont trop vigoureux. Ce mode de protection risquerait donc d'être dangereux si ces deux dangers n'étaient pas évités. Le premier risquait d'ailleurs fort de se réaliser ici, la Pologne ayant une puissance d'absorption infiniment supérieure à celle de la Lithuanie. C'est une des raisons pour laquelle cette tentative échoua.

Nous verrons par la suite que la mise en œuvre des procédés de conciliation énumérés ci-dessus mettra leurs défauts en relief. Ils nous apparaîtront dans une lumière crue et par leur existence même, nous permettront de constater la vanité de toute formule non appuyée sur un solide organe d'exécution.

(1) Précis Dalloz, M. Le Fur : Précis de droit international public, page 88,

CHAPITRE IV

LES NÉGOCIATIONS, LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DES SOLUTIONS ADOPTÉES

Nous avons vu précédemment ⁽¹⁾ comment la Commission militaire envoyée par le Conseil avait vu son œuvre anéantie par le coup de force du Général Zeligowski. Et cependant, malgré cet échec, le rôle du Conseil reste le même. Il s'agit toujours dans le même ordre d'urgence que précédemment :

1° d'assurer la paix immédiate ;

2° de trancher le litige au fond.

Le conseil s'efforça un fois de plus d'assurer l'une et l'autre de ces deux missions.

1° *Le maintien de la paix. — Le protocole de Kaunas.*

Le Conseil avait parfaitement senti qu'il était illusoire de chercher une amélioration à la situation actuelle s'il n'était apporté en même temps une solution définitive au problème territorial. Les mesures d'exécution immédiate qu'il préconisa devaient donc tendre à préparer cette solution.

Que voyons-nous en effet ?

La Commission militaire de Contrôle présidée par le Colonel Chardigny resta en place. Elle parvint à faire signer le 29 novembre 1920 à Kaunas, un protocole dont le but principal était d'empêcher la reprise des hostilités. Ce protocole par les mesures qu'il envisageait, préparait la réalisation du plébiscite futur en constituant une série de zones neutres. Il en prévoyait trois, l'une entre la Lithuanie et le territoire occupé

(1) Voir page 80,

par le Général Zeligowski dans la région de Wilna, une autre dans la région de Souwalki, une troisième s'étendant jusqu'à la frontière lettone.

Ce protocole fut accompagné d'une déclaration du Gouvernement lithuanien par laquelle celui-ci spécifiait que : « l'ennemi occupe encore sa vieille capitale Wilna centre de la vie intellectuelle et économique..., il n'admet pas un instant que les troupes du Général Zeligowski puissent rester dans le territoire par elles occupé ».

Ce sont toujours les mêmes réserves que celles que nous avons vues précédemment : il n'y aura pas de règlement définitif tant que Wilna ne sera pas lithuanienne. Or, la Pologne de son côté a affirmé par le coup de force Zeligowski sa volonté d'y demeurer. Le problème est insoluble. C'est ce que vont nous montrer les négociations qui suivirent :

1° *Le Jugement du litige au fond.*

Le Conseil, dans sa réunion tenue à Bruxelles à la fin du mois d'octobre 1920, avait désigné M. Hymans délégué de la Belgique et rapporteur du Conseil pour s'occuper de la question. M. Hymans résuma admirablement les thèses opposées des deux Gouvernements. Dans ce résumé il aboutissait aux conclusions de notre introduction : Les prétentions des deux Etats sont absolument opposées, et elles nient l'une et l'autre des faits qui devraient pouvoir être établis d'une façon indiscutable, comme ceux qui par exemple, touchent la nationalité des habitants des territoires contestés, l'expression de leur volonté, ou l'unité économique du bassin de Wilna.

Il n'est pas nécessaire de reprendre ici l'exposé de ces arguments. Nous étudierons seulement les méthodes qu'employa le Conseil pour trancher ce litige. Nous avons vu précédemment les modes d'action juridiques dont il pouvait disposer. Il essaya de les mettre en œuvre en appliquant successivement les trois procédés

suivants : une consultation populaire, une négociation directe entre les représentants des deux Etats et enfin une recommandation dans le sens de l'article 15 du pacte.

a) *Essai d'une consultation populaire.*

La première pensée qui vient à tout juriste chargé d'une délimitation de frontière est de permettre à la population en cause d'exprimer librement son opinion. Le Conseil ne s'en fit pas faute, et s'efforça d'organiser un plébiscite en l'entourant de toutes les garanties d'impartialité désirables.

Le 28 octobre 1920, une résolution fut formulée par M. Hymans et approuvée ensuite par la Pologne et la Lithuanie. Les termes principaux de cette résolution étaient les suivants :

1° Une consultation populaire aura lieu sous les auspices et le contrôle de la Société des Nations.

Le Conseil de la Société des Nations déterminera l'étendue et la limite de ce territoire ; il fixera les modalités et la date de la consultation populaire, de façon à assurer la liberté et la sincérité du vote ;

2° Le Conseil décidera des mesures à prendre, soit pour le retrait, soit pour le désarmement de toute troupe, de quelque nationalité qu'elle soit, occupant les territoires soumis à la consultation.

Les mesures d'application de la résolution prise s'avérèrent tout de suite d'une réalisation difficile.

Elles devaient tendre, tout d'abord :

a) à la création d'une Commission civile chargée d'organiser le plébiscite ;

b) à organiser la sécurité du vote ;

a) La Commission civile fut mise facilement sur pied. Elle était présidée, comme la Commission militaire qui subsistait toujours, par le Colonel Chardigny. Elle comprenait, en outre : le Général Burth

(Anglais), M. de Brichanteau (Italien), le Consul Général d'Espagne à Bruxelles, M. Saura et M. Naze, Consul de Belgique ;

b) Si la Commission fut facile à organiser, il fut, par contre, à peu près impossible d'assurer d'une manière satisfaisante la sécurité du vote.

Afin de garantir une plus grande indépendance aux votants et de pouvoir donner à tous une protection à peu près certaine, il avait été décidé qu'un corps d'occupation international constitué sur le modèle de celui qui avait été mis sur pied en Haute-Silésie et au Sleswig, serait envoyé dans la zone neutre ; des contingents anglais, français, belges, espagnols, suédois, danois, norvégiens, grecs et même hollandais, furent offerts par leurs gouvernements respectifs.

Comme le dit la Société des Nations dans sa brochure intitulée : « L'Activité Politique » (1), ce ne devait pas être une expédition de guerre, mais une expédition de paix ». Malheureusement, le résultat désiré ne put pas être atteint pour les motifs suivants :

1° Aux termes de la Convention de Kaunas, la zone neutre devait être évacuée par les troupes du Général Zeligowski. Or, prétendant que la menace bolchevique subsistait toujours, le Gouvernement polonais déclara ne pouvoir faire évacuer Wilna ;

2° Enfin, malgré les offres faites au Conseil, il devint tout de suite évident que la mise sur pied du corps « expéditionnaire » était irréalisable. On vit certains Etats, comme la Suisse par exemple, s'opposer au passage sur son territoire des détachements de troupe. Fait plus grave, la Russie s'opposa de toutes ses forces à la présence de contingents internationaux dans la zone contestée. M. Tchitchérine adressa à ce sujet au représentant de la Lithuanie à Moscou, une lettre que

(1) Société des Nations : L'Activité Politique, Genève 1925.

M. Galvanaukas, membre du Gouvernement lithuanien, se hâta de communiquer au Président du Conseil de la Société des Nations.

C'est qu'en effet, malgré leur acceptation apparente du projet de plébiscite, la Lithuanie et la Pologne n'avaient aucun désir de le voir aboutir. Le Gouvernement lithuanien estimait qu'il était impossible d'organiser une consultation populaire sur des territoires dont les habitants avaient dû subir un régime d'occupation militaire. Il aurait donc fallu, pour lui donner satisfaction, que le « Corps de police » fit, dans les régions contestées, un séjour prolongé. La situation normale aurait pu ainsi être progressivement rétablie. Mais ceci aurait demandé du temps.

Quant au Gouvernement polonais, nous venons de voir qu'il ne « pouvait pas » retirer de Wilna le Corps Zeligowski ; il manifestait ainsi nettement sa volonté d'intransigeance.

Enfin, et c'est ici que se fait sentir profondément combien peut être délicate l'application du Principe du Droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes, les Commissions envoyées sur les lieux par le Conseil de la Société des Nations signalèrent que les populations blanc-russiennes, dont le nombre était considérable, étaient incapables de se prononcer en connaissance de cause sur la question de leur nationalité. Nous avons déjà signalé ce fait. Il apparaîtrait ici d'une façon évidente et a été officiellement constaté.

Le succès du Plébiscite paraissait donc problématique. C'est pourquoi, au cours de sa douzième session, tenue à Paris du 21 février au 4 mars 1921, le Conseil décida le retrait de la Commission civile. Il maintint seulement la Commission militaire de contrôle, dont la présence avait au moins l'intérêt d'empêcher un conflit armé de se produire. Il décida, en outre, d'entreprendre entre les deux Etats des négociations directes.

b) *Les négociations directes entre les deux Etats*

Au cours de cette même session, le Conseil décida d'utiliser un nouveau mode de règlement des conflits internationaux. Il chargea M. Hymans, Ministre de Belgique, de concilier par sa médiation les revendications, pourtant diamétralement opposées, des deux adversaires. Son rôle était donc nettement précisé : le médiateur doit, en effet, par définition, s'efforcer de rétablir une entente compromise ; il a toute liberté quant au choix des moyens, mais, contrairement à l'arbitre, il n'a par lui-même aucune possibilité d'imposer sa solution aux parties en cause. Il en résulte que ses décisions sont bien souvent bâtarde et manquent, par cela même, de vigueur.

Etait-il possible de recourir à des dispositions plus énergiques ? Il ne semble pas. Nous avons vu qu'en application de l'article 11 du Pacte, il n'était pas possible d'imposer de décision dans le cas actuel. En outre, certains auteurs (1) ont affirmé que « le système juridique créé par le Pacte comporte une exception générale : celle du paragraphe 8 de l'article 15. « Les questions affectant l'honneur national ou les *intérêts vitaux* des Etats ont été réservées par les Membres de la Société, comme étant de leur compétence exclusive. »

Quoi qu'il en soit, la Résolution du 3 mars 1921 définissait ainsi le rôle de M. Hymans :

« Des négociations directes seront ouvertes entre les deux Gouvernements, dans le délai d'un mois, à Bruxelles, sous la présidence de M. Hymans, pour aboutir entre les deux pays, traitant sur *un pied d'égalité* toutes les questions territoriales, économiques et militaires ».

Les négociations vont donc commencer. Nous en examinerons les péripéties dans leur ordre chronologique et nous noterons en même temps les causes de leurs échecs successifs.

(1) M. de Mello Franco : Société des Nations, Journal Officiel 1923, page 1.330.

Ces négociations donnèrent lieu à deux projets ; tous deux s'inspirèrent de l'esprit le plus libéral, et s'efforcèrent, dans toute la mesure du possible, de concilier des contraires.

1° *Projet Hymans :*

Les négociations débutèrent en mai 1921 par un échange de vues. Les deux parties firent, une fois de plus, l'exposé de leurs revendications respectives. A la suite de cet exposé, M. Hymans leur soumit un avant-projet de règlement qui s'efforçait de liquider toutes les questions pendantes.

Les traits principaux de cet avant-projet étaient les suivants :

1° Préambule.

.....

2° Statut des territoires contestés.

La région de Wilna constituerait un canton autonome faisant partie d'une *Lithuanie fédérative*. Le Gouvernement central, ayant son siège à Wilna, jouirait des mêmes attributions que le Gouvernement fédéral suisse.

.....

Les langues lithuanienne et polonaise seraient officielles sur tout le territoire de l'Etat ; de très larges garanties seraient prévues en faveur des minorités.

3° Organe de liaison entre les deux Etats :

a) Affaires extérieures. — Un Conseil commun des Affaires étrangères, composé de fonctionnaires des deux Gouvernements, déciderait, à la majorité, quelles seraient les questions intéressant les deux pays en vue d'une action commune. Des délégations des deux Parlements, composées par représentation proportionnelle, examineraient en commun tout acte de politique étrangère exigeant une sanction législative. Les Parlements seraient saisis ensuite.

b) Organisation militaire. — Une convention militaire défensive permettrait une coordination des mesu-

res de mobilisation des transports, usage des bases, etc. Le Commandement serait unique, en cas d'opérations communes (*le gros des forces lithuaniennes conservant un commandement propre*). En cas de désaccord sur le caractère défensif des opérations, la décision appartiendrait à un arbitre désigné à l'avance par le Conseil de la Société des Nations ou par le Président de la Cour Permanente de Justice Internationale.

c) Affaires économiques et transit. — Une convention entre les deux pays, allant au-delà de la clause de la nation la plus favorisée, réglerait l'admission réciproque des produits des deux Etats. Un organisme commun veillerait à l'application de la Convention. Le libre transit serait assuré aux transports polonais par les ports lithuaniens et leurs voies d'accès.

4° Arbitrage. :

En cas de désaccord sur l'interprétation de la Convention, les deux pays accepteraient de se soumettre à la décision d'un arbitre délégué par la Société des Nations ou par la Cour Permanente de Justice Internationale.

Accueil fait aux propositions de M. Hymans

Ces propositions sont extrêmement libérales. Elles donnent toutes garanties aux deux Etats, à qui elles permettraient de vivre en toute indépendance. Mais elles supposent une entente complète entre eux et aboutissent à la constitution d'un véritable Etat fédératif. Il n'est pas niable, en effet, qu'elles créent entre eux un lien fédéral pour tout ce qui touche aux affaires extérieures, à l'organisation militaire et aux affaires économiques et de transit.

Ce lien fédéral est suffisamment souple pour donner une large autonomie aux territoires de Kaunas et de Wilna, constitués l'un et l'autre en cantons autonomes avec leur administration propre, à l'intérieur du Gouvernement lithuanien. Ce projet était en outre conforme à l'histoire des deux pays, que nous avons vus per-

pétuellement unis devant le danger commun et qui retrouvaient encore une fois devant eux l'ennemi, on pourrait presque écrire les ennemis héréditaires. Il unissait deux régions qui, du point de vue géographique et économique, se complètent l'un et l'autre. Enfin, une entente harmonieuse aurait pu marquer les relations des deux pays, dont un tribunal suprême devait trancher les différends éventuels. Et cependant le projet échoua. En effet, M. Hymans convoqua à Bruxelles les deux délégations pour leur faire part de ses propositions. Le 27 mai, la délégation lithuanienne, qui obtenait, en somme, satisfaction, puisque Wilna lui était accordée, admit le projet, sous réserve que la Pologne accepterait les propositions qui lui étaient faites.

Le 28 mai, la délégation polonaise fit connaître sa réponse. Elle était beaucoup moins enthousiaste et subordonnait son acceptation à des réserves importantes. La Pologne, occupant le territoire contesté, espérait y avoir acquis de ce fait une influence politique certaine. Elle utilisa donc avec habileté le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, pour repousser un projet qui lui enlevait Wilna ; elle demanda que la population des territoires en litige fut appelée à donner son avis sur les propositions faites par M. Hymans. C'était retomber en quelque sorte dans le plébiscite qui avait été précédemment repoussé. La réponse polonaise modifiait donc profondément les bases du projet.

La Lithuanie refusa toute discussion sur des données nouvelles qui tiendraient compte de ces demandes de la Pologne. Les pourparlers se trouvèrent ainsi arrêtés d'eux-mêmes et M. Hymans dut rendre compte au Conseil de l'échec de ses premières propositions.

2° *Projet Hymans :*

La reprise des négociations, rompues par la réponse polonaise, fut difficile. Le Conseil s'y attacha cepen-

dant ; il prit connaissance de l'incident au cours de sa session de juin 1921. Il espéra que le premier projet pourrait, sous réserve de certaines modifications, servir de base à des négociations futures. Il s'efforça donc d'établir un juste équilibre entre les deux parties en analysant les desiderata de chacune d'elles. Que semblait en effet réclamer chacun des deux adversaires ? La Lithuanie désirait une garantie d'impartialité dans les consultations à faire. La Pologne, sous le même prétexte, demandait que la population des territoires occupés soit entendue au cours des négociations. En somme, il s'agissait toujours — en apparence du moins — de rechercher la volonté des peuples librement exprimée. Le terrain d'entente semblait donc facile à trouver, si les revendications des deux Etats étaient sincères et ne cachaient aucune arrière-pensée. Le Conseil s'efforça donc de donner satisfaction à leurs demandes. En juin de la même année, M. Hymans présenta des recommandations établies sur les bases suivantes :

*Satisfactions accordées aux revendications
lithuaniennes*

Il fallait avant tout débarrasser du corps d'occupation du Général Zeligowski la région à soumettre à l'espèce de plébiscite demandé par la Pologne. Le retrait de ce corps et son remplacement pour le 15 juillet par une milice locale de 5.000 hommes furent donc proposés par le Conseil. Les fonctionnaires polonais seraient peu à peu éliminés.

Satisfactions accordées aux revendications polonaises

La Pologne avait demandé, nous l'avons vu, que les populations des territoires contestés soient entendues au cours des débats. Satisfaction lui était accordée sur ce point. Chacun des groupes ethniques pouvait y déléguer un ou deux représentants susceptibles d'être entendus à titre d'information. Quant à l'accord final lui-

même, il ne devait être définitif qu'après son approbation par les Diètes des différents Etats intéressés, en y comprenant celle de Wilna.

*Quel accueil fut fait à ces propositions
par les intéressés ?*

Comme précédemment, les Etats en cause refusèrent d'abandonner les avantages qu'ils possédaient déjà ou ceux auxquels ils prétendaient.

La Pologne accepta *en principe* l'ensemble du projet, mais, comme pour le précédent, elle présenta des réserves à l'évacuation de Wilna par les troupes du Général Zeligowski. Le Gouvernement polonais déclara, en effet, que les soldats polonais faisant partie de ces troupes, seraient rappelés en Pologne, mais qu'il devait se borner à transmettre au Général la demande du Conseil concernant la réduction des forces qui resteraient sous ses ordres (1). C'était une réponse assez peu précise et qui semblait dissimuler la volonté ferme de ne pas abandonner la ville contestée. La Pologne ne voulait manifestement pas perdre l'avantage de fait qu'elle possédait par suite de son occupation.

Quant à la Lithuanie, sa réponse fut un : non catégorique. Elle craignait que l'influence polonaise n'ait déjà fortement imprégné le pays et qu'une consultation populaire faite dans ces conditions ne lui soit défavorable. La réponse du Gouvernement lithuanien aux propositions faites se termina ainsi :

« Le Gouvernement lithuanien a le très vif regret de déclarer qu'il ne se voit pas en mesure de donner suite aux recommandations contenues dans la résolution du Conseil du 28 juin et qu'il renouvelle les instances les plus sérieuses pour l'exécution immédiate et intégrale de l'accord de Souwalki » (2).

C'était un recul en arrière très net sur l'accueil fait au premier projet. La discussion risquait d'aboutir à

(1) L'activité de la Société des Nations. Genève 1927, page 57.

(2) Livre Jaune Lithuanien, Doc. n° 98, page 159.

une impasse. M. Hymans, devant ce nouveau refus, aurait pu désespérer du succès final. Il ne lui restait plus qu'à clore la discussion par une Recommandation finale établie conformément à l'article 15 du paragraphe 4 du Pacte. Il se rendait bien compte, d'ailleurs, que cette Recommandation risquait de demeurer sans effet faute de moyens de coercition.

C'est pourquoi, avant de s'avouer vaincu, il essaya encore une fois de poursuivre sa tâche. Il modifia pour cela son premier projet en tenant compte, dans la mesure du possible, des différentes prétentions des intéressés. Le second projet ⁽¹⁾ qu'il soumit aux parties en cause, ne différait du premier que sur les points suivants :

I. — *Statut de l'Etat lithuanien.*

L'organisation de l'Etat lithuanien ne serait pas nécessairement fédérative. Toutefois, le canton de Wilna conserverait les mêmes garanties d'autonomie prévues dans le premier projet.

II. — *Organisme de liaison des affaires extérieures*

La tâche de déterminer les questions d'intérêt commun pour les deux pays n'appartiendrait pas à un Conseil composé de fonctionnaires, mais aux délégations des deux Parlements prévues également dans le premier projet.

III. — *Additions.*

Une nouvelle disposition stipulait que :

Dans le cas où la Pologne ou la Lithuanie auraient dans la suite à proposer des modifications au présent accord, elles s'engageaient à en saisir le Conseil de la Société des Nations.

(1) L'activité de la Société des Nations. Genève 1927, page 58.

IV. — *Protocole annexe.*

Un protocole prévoyait que, une fois obtenue l'approbation de l'accord par les deux Gouvernements, il y aurait lieu de réunir à Wilna les représentants des populations du territoire contesté pour les inviter à donner leur avis sur le projet. Cet avis serait transmis directement au Conseil de la Société des Nations par la Diète de la ville, afin de mettre le Conseil en mesure de tenir compte des vœux de la population intéressée.

Une réponse devait être faite par les deux Etats pour le 12 septembre 1921.

*Analyse du second projet Hymans
et son accueil par les Etats en cause*

Des satisfactions importantes étaient ainsi accordées aux deux parties. Examinons-les successivement :

La Lithuanie obtenait gain de cause sur les points suivants :

La forme intérieure de son Gouvernement ne lui était plus imposée ; de fédéraliste elle devenait unitaire. Elle possédait, de ce fait, une puissance de décision beaucoup plus considérable. Wilna était toujours sa capitale ; elle conservait une large autonomie, ainsi que le droit d'envoyer à la Diète Centrale une représentation proportionnelle à sa population.

La Pologne obtenait satisfaction en ce qui concerne l'objet principal de ses demandes. La population des territoires contestés obtenait le droit de donner son avis au Conseil de la Société des Nations pour tout ce qui touchait son sort dans les délibérations actuelles.

Malgré cela, M. Hymans eut la douloureuse surprise de voir ses propositions rejetées des deux côtés à la fois.

La Pologne, privée de Wilna, refusa et repoussa les modifications profondes faites au projet du mois de mai ; elle n'admettait pas que la Diète de Wilna disparaisse et que la ville soit purement et simplement

incorporée à la Lithuanie. Enfin, elle prétendait qu'ayant accepté (?) les recommandations du mois de juin, elle n'avait pas à revenir sur ce projet.

Quant à la Lithuanie, M. Hymans prétendait qu'elle répondît « à peu près oui ». Mais ce oui dit du bout des lèvres était accompagné de nombreuses restrictions qui déformaient le texte primitif. Elle acceptait Wilna, bien entendu, mais refusait en fait toutes les garanties que l'on exigeait d'elle ; elle refusait en particulier de donner à la ville une organisation particulière « en canton suisse ». Elle rejetait l'alliance avec la Pologne et n'accordait pas à la langue polonaise le bénéfice de langue officielle. Elle demandait Grodno et des rectifications de frontières et n'acceptait pas le système des délégations.

Elle considérait enfin toutes les autres propositions qui lui étaient faites comme des atteintes à sa souveraineté nationale. C'est la raison pour laquelle elle acceptait de s'allier à la Pologne, mais refusait tout lien organique « de nature à rendre illusoire sa souveraineté et son indépendance même ». La base du projet Hymans, fondé sur une entente réciproque des deux Etats confondus en un seul au point de vue extérieur disparaissait ainsi.

Comme le dit M. Scelle (1), il semble que la Lithuanie ait craint qu'une entente trop étroite entre les deux pays n'aboutisse tôt ou tard à une absorption complète par son puissant voisin, sinon de son territoire tout entier, tout au moins de Wilna et de la région avoisinante. Elle sait que dans l'histoire elle n'a été qu'un satellite de la Pologne et elle veut à tout prix empêcher le renouvellement de cette situation. Comme cet arrangement ne lui donne satisfaction qu'en menaçant son indépendance dans l'avenir, c'est par un « non possumus » qu'elle répond aux propositions qui lui sont faites. Il semble d'ailleurs que la Pologne ait par-

(1) M. Scelle : Wilna et son territoire. Pédone 1928, page 13.

faitement senti l'avantage qu'elle en aurait retiré et que sa politique ait précisément tendu à faire de Wilna une unité administrative indépendante, qui se serait détachée de la Lithuanie « comme un fruit mûr ». En résumé, il apparaît nettement que les deux États, tenant l'un et l'autre avec une force égale, à posséder le territoire en litige, tout projet qui ferait pencher la balance vers l'un des adversaires serait repoussé par l'autre.

Le fait que l'Etat le plus puissant a entre ses mains le territoire convoité et que son adversaire est totalement incapable de le lui arracher, aggrave encore le problème juridique. Il faudrait, pour assurer son exécution, pouvoir donner à la décision du Conseil l'appui d'une force internationale considérable. Plus que jamais, la valeur de la formule « Sécurité, arbitrage », se fait sentir. Cette force de Sécurité internationale aurait pu, seule, dans le cas actuel, faire exécuter les décisions d'un arbitrage devenu nécessaire. Or, ce n'est pas dans l'Europe de 1921 qu'il eût été possible de la trouver : la preuve en a été faite au moment où a été tentée l'organisation d'un plébiscite dans la zone contestée. L'impossibilité de faire accepter la médiation proposée devait donc amener inévitablement le Conseil à se désister. C'est ce qui se produisit en effet.

CHAPITRE V

L'ÉCHEC FINAL DES NÉGOCIATIONS

Après cette dernière tentative, conformément à l'article 15 du Pacte, il ne restait plus qu'à enregistrer l'échec du Conseil et à porter le conflit devant l'Assemblée. Au cours de la séance de septembre 1921, l'affaire fut évoquée devant elle. M. Hymans fit le résumé de ses efforts et exposa les causes de son échec. Faisant un dernier appel « à la sagesse et au bon vouloir des Gouvernements intéressés », il ajouta :

(1) « C'est au nom de ces peuples, c'est comme députés de l'univers, assemblés ici pour essayer d'atteindre enfin cette paix qui nous échappe, pour essayer de réaliser dans les faits cette paix que nous avons proclamée sur le principe, mais qui n'est pas encore faite définitivement, que nous leur demandons ici solennellement de faire un grand geste de paix, de consentement et de conciliation ».

Malgré ces objurgations, la Lithuanie et la Pologne refusèrent tout accord. La Lithuanie fortifia son attitude en rappelant qu'à la base de la discussion le coup de force du Général Zeligowski avait faussé les données du problème et que les effets du coup de force subsistaient encore. La Pologne présenta la revendication qu'elle avait émise au premier jour : elle n'accepterait aucun compromis ni aucune entente si les populations des territoires contestés n'étaient admises à émettre leur opinion.

L'ordre du jour suivant clôtura les débats :

« L'Assemblée, après avoir entendu l'exposé fait par M. Hymans..., prenant acte de la résolution votée par

(1) L'activité politique, Société des Nations, 1927, page 41.

le Conseil le 20 septembre, exprime sa chaleureuse appréciation de l'habileté et de la persévérance dont M. Hymans a fait preuve pour la cause de la paix, remercie le Conseil de son action et l'assure de l'appui plein et entier de l'Assemblée. Elle fait appel au sentiment de sagesse et aux souvenirs fraternels des deux peuples pour parvenir à un accord nécessaire à tous deux comme à la paix du monde. L'intervention de la Société des Nations se terminait donc par un échec...

Avant d'en examiner les conséquences, il est utile d'en rechercher les causes.

Causes de l'échec de la Société des Nations

Les causes de l'échec de la Société des Nations sont de deux sortes : les unes ont une origine politique ; les autres une origine juridique. Les causes d'origine politique nous sont déjà connues dans leurs lignes essentielles ; nous avons vu les raisons qui ont poussé les deux Etats à s'obstiner dans le refus de tout ce qui ne donnait pas satisfaction à leur revendication principale : la possession de Wilna. La Pologne espère que la ville tombera un jour « comme un fruit mûr », si on lui accorde le droit d'exprimer une volonté d'indépendance. Or, c'est précisément ce que veut éviter la Lithuanie, qui a parfaitement senti le danger.

Devant cette volonté fortement exprimée, les arguments juridiques ont d'autant moins de poids qu'ils sont plus faibles et qu'ils ne sont appuyés d'aucune force réelle. De plus aucun titre juridique ne paraît suffisant pour pouvoir faire attribuer sans erreur les territoires contestés à l'un ou l'autre des Etats en cause.

La Société des Nations aurait dû être un tribunal et son avis un jugement ; le juge n'a pas à se préoccuper de l'exécution qui doit être soigneusement distinguée de la juridiction. Il est certain que la distinction entre la sentence et son exécution tient au principe même de la séparation des pouvoirs et l'impossibilité de recourir à des actes de contrainte contre les Etats se présente

comme la première conséquence de leur souveraineté nationale. Il y a tout de même un moment, et ici nous l'avons senti, où cette indépendance devrait céder, sous peine d'entraver l'action de la Justice.

L'Acte Général d'Arbitrage a heureusement prévu qu'en cas d'échec d'une tentative de conciliation, les parties doivent recourir à un règlement arbitral, ce qui permet d'aboutir indirectement à une solution définitive du conflit. Mais ceci suppose que les parties s'inclineront ensuite devant la juridiction d'arbitrage. L'Acte Général d'Arbitrage n'existait d'ailleurs pas encore en 1921 et il est certain que les Etats en cause n'auraient pas accepté les solutions proposées.

Les conséquences de l'échec de la Société des Nations

La carence de la Société des Nations va avoir des conséquences graves au point de vue juridique. Elle va tendre à une stabilisation de la situation de fait et justifiera ainsi les positions acquises sans tenir compte de leur valeur en droit. Les mois qui vont suivre nous montrent les étapes successives de cette évolution. Ces étapes sont les suivantes :

1° La Pologne s'efforça de donner une forme juridique à sa possession de fait du territoire contesté. Elle invoqua à son avantage le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et sur le territoire en question, organisa une sorte de consultation populaire qui aboutit, le 8 janvier 1922, à l'élection d'une Diète. Cette Diète se prononça, le 20 février 1922, en faveur d'un rattachement à la Pologne. Le 24 mars, la Diète de Varsovie accepta l'offre qui lui était faite et vota l'annexion.

Le vote avait été effectué dans des conditions, apparentes tout au moins, de neutralité absolue : le Général Zeligowski (1) avait quitté Wilna et abandonné le pouvoir au Président de la Commission Provisoire de

(1) Ces détails sont empruntés à M. S. Kurtzeba : « La Question de Wilna », page 14. Pédone, 1928.

la « Lithuanie Centrale » (le territoire de Wilna). Les troupes polonaises avaient été retirées et remplacées par des milices locales. Les résultats des élections furent extrêmement favorables, puisque 64 % des inscrits prirent part au vote, auquel purent seulement participer les habitants du territoire et ceux qui y étaient nés.

Les Lithuaniens (18 % de la population), s'abstinrent, ainsi qu'un certain nombre de Juifs, désireux de rester neutres. Le *resta vota* « polonais ».

La valeur de cette consultation est évidemment contestable, puisqu'elle n'a pas été entourée de toutes les garanties qu'aurait pu lui donner la présence d'une force internationale. Néanmoins, il n'est pas permis de négliger d'une façon absolue les résultats qu'elle a donnés. Bien des consultations populaires n'ont pas été plus « impartiales ».

2° La Société des Nations confirma à plusieurs reprises son aveu d'impuissance et assista sans mot dire à toutes les manifestations de l'activité polonaise.

Dès le 15 janvier 1922, en effet, le Conseil constata qu'il ne pouvait plus rien. C'est ainsi qu'il déclara :

« Le Conseil les (1) engage en outre, s'ils ne peuvent se mettre d'accord pour établir entre eux des relations diplomatiques et consulaires, à confier leurs intérêts respectifs à des Puissances amies, dont les représentants seraient chargés de veiller à l'observation des mesures de pacification recommandées dans la présente résolution ».

Lorsqu'il reçut la protestation de la Lithuanie sur les élections de Wilna, il ajouta :

« Le Conseil a reçu du Gouvernement lithuanien une protestation en date du 15 décembre contre les élections organisées dans le territoire de Wilna par l'administration actuellement établie dans ces territoires et sous le régime d'occupation militaire qui y sub-

(1) La Lithuanie et la Pologne.

siste depuis le 9 octobre 1920. Le Conseil prend acte de cette protestation. Il ne pourrait reconnaître une solution d'un litige porté *devant la Société par un de ses membres qui serait réalisée en dehors de la recommandation du Conseil* ou sans le consentement des parties intéressées ».

Cette déclaration du Conseil a une valeur juridique importante, car elle permet d'infirmer toute décision prise en dehors de la recommandation du Conseil ou contre la volonté des parties. Certains auteurs s'appuient sur elle pour nier toute valeur à l'action de la Conférence des Ambassadeurs.

Malgré tout le respect que l'on peut avoir pour la décision du Conseil, il est permis de se demander, si après l'aveu d'impuissance qu'il avait laissé échapper peu de temps auparavant, il était fondé pour parler avec une telle autorité. Il était peu probable, en effet, qu'il puisse par la suite imposer une décision qu'il avait été incapable de soutenir jusque-là. Les deux parties étaient donc condamnées, devant sa carence, à voir l'affaire qui les divisait demeurer éternellement pendante. Cette prétention est d'autant plus insoutenable que le Conseil dispersa peu à peu les seuls moyens d'action, bien précaires déjà, qu'il possédait encore. En effet, dans cette même résolution, il décida :

a) de retirer la Commission militaire dans un délai d'un mois ;

b) de créer une ligne de démarcation entre les deux Etats « à titre de *modus vivendi* », « étant bien entendu que les droits territoriaux des deux Etats demeuraient entièrement réservés ».

L'activité du Conseil devait donner lieu ultérieurement à une dernière manifestation que nous examinerons un peu plus loin. La Lithuanie, pendant ce temps, ne cessait de protester contre ce qu'elle appelait une violation du droit des gens. Elle sentait de plus en plus le danger que présentait pour elle la présence d'un Etat fort, agissant sans contrôle ; elle sentait que la

situation de fait ne pouvait évoluer que dans un sens défavorable à ses intérêts. Aussi multiplia-t-elle les tentatives pour essayer de sortir de cet isolement dangereux et tenter de trouver dans ce qu'elle appelle « le droit », un appui qu'elle ne pouvait trouver dans la force. Elle adressa, à cet effet, plusieurs requêtes au Conseil. La première, du mois de janvier 1922, est importante, car, elle a, au même titre que la décision de la Société des Nations, que nous avons vue ci-dessus, un intérêt juridique considérable pour les décisions qui seront prises ultérieurement. Au cours de la séance du 13 janvier 1923, elle adressa à la Société des Nations la demande suivante (1) :

« L'origine véritable du conflit réside dans l'absence d'une frontière véritable entre la Lithuanie et la Pologne. Il est permis d'affirmer que si le traité de Versailles qui a donné un statut juridique à la Pologne avait établi définitivement les frontières de ce pays, le grave conflit actuel qui divise la Lithuanie et la Pologne n'eût point troublé la paix de l'Europe orientale. Par conséquent, le Gouvernement lithuanien a l'honneur de prier très respectueusement le Conseil de la Société des Nations de vouloir bien *attirer l'attention du Conseil Suprême des Puissances Alliées et associées sur la gravité de la situation et de le prier de bien vouloir procéder à la fixation des frontières orientales de la Pologne prévues par le paragraphe 3 de l'article 87 du traité de Versailles*, fixation qui résoudrait en même temps le conflit polono-lithuanien. D'autre part, le Gouvernement lithuanien tient à préciser qu'il accepterait de confier la solution du conflit de Wilna soit à la Cour Permanente de Justice Internationale, soit à un Tribunal d'Arbitrage. »

Comme le fait remarquer M. Mandelstam (2) dans sa « Consultation concernant la force obligatoire de la

(1) Annexe 295. Séance du Conseil du 13 janvier 1922. Journal Officiel, février 1923, page 129.

(2) Page 98. Jouve, 1928.

décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923 », la Lithuanie reconnaît par là la possibilité de trois autres solutions pacifiques de son conflit avec la Pologne. Mais la déclaration de M. Maruchevitch ⁽¹⁾ ne contient aucune indication sur les conditions dans lesquelles la Lithuanie accepterait l'une des trois procédures envisagées.

Par contre, elle met des réserves à son acceptation. Elle veut bien d'un arbitrage ou d'un jugement mais à condition qu'il lui donne satisfaction. M. Maruchevitch a en effet complété sa déclaration des restrictions suivantes :

« Le consentement du Gouvernement lithuanien à l'établissement d'une nouvelle ligne de démarcation entre les forces lithuaniennes et celles de Zeligowski porterait atteinte aux intérêts de la Lithuanie; premièrement parce qu'il risquerait d'être interprété dans le sens d'une reconnaissance ou d'une tolérance de l'état de chose créé par le Général rebelle et secondement par le fait que la substitution au régime provisoire établi par l'accord de Souwalki d'un autre régime provisoire détruisant toutes les clauses du premier annulerait tant au point de vue de la logique que des faits et en dépit de toutes les assurances contraires, le régime envisagé par l'accord de Souwalki ».

C'est en somme toujours la même prétention ; tant que Wilna ne sera pas lithuanienne il n'y aura pas d'entente possible. C'est pourquoi la Lithuanie ne s'inclinera pas sans protestation devant les décisions qui vont suivre. C'est ainsi qu'elle protesta :

- 1° contre le rattachement de Wilna à la Pologne ;
- 2° contre le plébiscite organisé par les Polonais dont il a été question précédemment ;
- 3° contre les décisions prises entre temps par le Conseil.

(1) M. Maruchevitch est le délégué lithuanien auteur de la déclaration ci-dessus.

La Conclusion finale de l'instance devant le Conseil

Pendant tous ces débats de graves décisions avaient été prises en effet par le Conseil concernant l'avenir de Wilna. La situation dans la zone neutre que nous avons vue précédemment établie, devenait vraiment critique pour les populations qui y vivaient ; les troubles de toutes origines y existaient à l'état endémique. Pour les supprimer il semblait nécessaire d'y étendre une autorité ferme. C'est pourquoi en mai 1922, le Conseil décida de ne maintenir la zone neutre qu'au point de vue militaire la création d'une ligne de démarcation *provisoire* était considérée comme urgente. Elle devait permettre *l'établissement d'une administration civile et judiciaire* dans les communes du territoire contrôlé (Résolution du 17 mai 1922) (1) c'est donc déjà une « frontière » au sens juridique qui s'annonce (2).

Monsieur Saura qui avait fait partie de la première commission civile accepta, comme délégué du Conseil, de tracer cette ligne entre les deux Gouvernements. Cette fois la ligne tracée laissa Wilna aux Polonais.

Bien entendu la Lithuanie protesta contre cette décision. Elle protesta plus encore contre la décision du Conseil du 5 février 1923, qui « constatant la situation trouble de la zone neutre » invita les parties à étendre leur administration sur les localités de la dite zone. A la suite de cette décision le 18 février 1923 la Lithuanie demanda vainement une convocation extraordinaire du Conseil. L'évolution de la situation de fait est terminée (3).

(1) M. Seelle : Wilna et son territoire, page 18. Pédone, 1928.

(2) Idem.

(3) Idem.

CONCLUSION

C'est donc par un échec complet que se termina l'effort fait par la Société des Nations pour aboutir à un accord. Elle a usé de tous les moyens légaux mis à sa disposition : tentative de plébiscite et essais de méditation se sont heurtés à l'intransigeance des parties en cause et à leur volonté bien arrêtée de ne diminuer en rien leurs prétentions. Devons-nous en conclure qu'en définitif la question de Wilna n'a trouvé de solution que dans la force et que le droit du dernier mot est revenu à celui qui s'est avéré le plus fort ?

Une pareille solution constitue un véritable retour à l'époque où la Justice n'existait pas et où la seule défense du droit était dans la massue. Le dernier mot devrait à notre époque appartenir à la Justice et à la raison ; l'autorité arbitraire et illimitée est à proscrire dans tous les cas. Heureusement celui qui actuellement nous intéresse ne permet pas ce jugement sommaire car où est la Justice et où est le droit ? L'examen du problème en lui-même nous a montré qu'une grande incertitude planait sur les droits véritables que nous avons recherchés en vain. L'examen des textes et des actes juridiques n'est guère plus satisfaisant. Il ne nous permet pas de conclure avec certitude auquel des deux Etats doit revenir la région contestée. Il n'y a pas de titres de propriété : La Russie a, dans deux traités successifs, attribué la région contestée tantôt à l'une, tantôt à l'autre des parties en cause. Quant aux accords de Souwalki il est permis de se demander s'ils ont une valeur juridique très grande et supérieure à la décision finale de la Société des Nations d'attribuer provisoirement Wilna à la Pologne ? C'est peu certain. En outre la violation de la neutralité par la Lithuanie lors du conflit entre la Russie et la Polo-

gne justifie ou tout au moins explique le geste du Général Zeligowski.

En tous les cas, le plébiscite et la médiation qui constituent la loi générale applicable en pareil cas ont échoué, il ne reste plus qu'une issue : la décision brutale prise par un tribunal. Ce fut l'œuvre de la Conférence des Ambassadeurs que nous examinerons maintenant.

III^e PARTIE

LA DÉCISION DE LA CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS

La discussion se trouva close, en fait sinon en droit, par une décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923. Cette décision a été âprement discutée par les auteurs les plus éminents.

Nous examinerons donc :

1° les circonstances dans lesquelles a été rendue cette décision ;

2° les thèses en présence émises à son sujet ;

3° la valeur de la conférence en tant que juge.

CHAPITRE I

LES CIRCONSTANCES DANS LESQUELLES A ÉTÉ RENDUE LA DÉCLARATION

Toutes les décisions prises jusqu'ici n'étaient pas encore définitives. La Lithuanie s'efforça par tous les moyens de rompre le cercle qu'elle sentait se refermer autour de Wilna.

Nous l'avons vu précédemment demander un appui aux puissances alliées par l'intermédiaire du Conseil de la Société des Nations à la Séance du 13 janvier 1922. Le 18 novembre 1922 à la suite d'un des nombreux incidents qui marquent les relations Lithuano-Polonoises le Gouvernement lithuanien écrit directement ce qui suit au Président de la Conférence des Ambassadeurs :

« Le Gouvernement lithuanien se plaint à ajouter qu'il serait particulièrement reconnaissant aux puissances alliées et associées si, en vue de hâter l'avènement de l'ère de paix et d'amitié entre la Lithuanie et la Pologne, les puissances voulaient bien user du droit que leur confère l'article 87 du Traité de Versailles et fixer les frontières orientales de la Pologne en tenant compte des engagements solennels de cet Etat envers l'Etat lithuanien ainsi que des intérêts vitaux et des droits de la Lithuanie (1) ». C'est une demande d'intervention mais conditionnelle, la Lithuanie accepte la Juridiction de la Conférence à condition qu'on lui donne raison. Il y a là une prétention difficile à soutenir.

Quoi qu'il en soit, nous avons vu également que la situation étant de plus en plus troublée dans la zone

(1) Consultations, page 92. Jouve, 1928.

neutre, le Conseil avait décidé de créer une ligne de démarcation provisoire. La Conférence des Ambassadeurs résolut à son tour de sortir de cette impasse et de rendre légale une situation de fait qui menaçait de s'éterniser sans issue juridique possible; à tort ou à raison, nous étudierons ce point tout à l'heure, elle se considéra comme invitée par la Lithuanie à prendre une décision. La Pologne, d'autre part, est signataire du traité de paix ; elle admet donc ipso facto sa compétence ; elle lui adressa, en outre, une requête à ce sujet le 15 février 1923. La Conférence estima donc avoir le droit d'agir.

C'est pourquoi, le 15 mars 1923, elle décida que la ligne de démarcation provisoire deviendrait définitive et que Wilna serait, par conséquent, polonaise. Il n'est pas nécessaire ici de reproduire le texte du traité. Il suffit d'en détacher les paragraphes principaux, qui serviront de base aux discussions ultérieures. Ces paragraphes sont les suivants :

« L'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon, signataires avec les Etats-Unis d'Amérique, comme principales puissances alliées et associées, du Traité de Paix de Versailles ;

« Considérant qu'aux termes de l'article 87, alinéa 5 du dit Traité, il leur appartient de fixer les frontières de la Pologne, qui n'ont pas été spécifiées par ce Traité ;

« Considérant que le Gouvernement polonais a adressé, le 15 février 1923, à la Conférence des Ambassadeurs une demande tendant à voir les Puissances qui s'y trouvent représentées faire usage des droits que leur confère le dit article ;

« Que, de son côté, le Gouvernement lithuanien s'était déjà, par sa note du 18 novembre 1922, montré soucieux de voir les dites Puissances faire usage des dits droits ;

« Considérant

« Qu'en ce qui concerne le tracé de la frontière de la Pologne, il y a lieu de tenir compte de la situation de fait résultant notamment de la résolution du Conseil de la Société des Nations du 5 février 1923 ;

« Ont chargé la Conférence des Ambassadeurs du règlement de cette question.

« En conséquence, la Conférence des Ambassadeurs *Décide de reconnaître comme frontière de la Pologne :*

1° avec la Russie,

2° avec la Lithuanie,

etc...

Ce texte suggère les *remarques* suivantes :

1° C'est au nom des puissances signataires du Traité de Versailles, en y comprenant les Etats-Unis d'Amérique, que la Conférence des Ambassadeurs a agi ;

2° La Conférence se considère, en outre, comme arbitre naturel entre la Pologne et la Lithuanie, qui l'ont également sollicitée ;

3° C'est en application de l'article 87 du Traité de Versailles que les Puissances se sont reconnues le droit d'agir ;

4° De ce fait, la décision détermine en bloc toutes les frontières polonaises non encore fixées.

La question semble donc définitivement réglée en apparence. Cependant il n'est rien. Si la Pologne étend depuis cette époque son pouvoir politique sur la région, la Lithuanie n'a pas pour cela désarmé ; elle n'a pas reconnu la décision de la Conférence des Ambassadeurs, dont elle nie la compétence.

CHAPITRE II

LES THÈSES EN PRÉSENCE

Avant d'aborder une discussion théorique au sujet du rôle joué par la Conférence dans cette affaire, il est utile de jeter un coup d'œil sur les diverses opinions qui ont été émises à ce sujet. Une question a été posée par la Lithuanie à un certain nombre de professeurs éminents sur la force obligatoire de la décision prise. Cette question était la suivante :

« En droit et en équité, le Gouvernement de la République lithuanienne est-il lié ou non par la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923, concernant les frontières de la Pologne et de la Lithuanie ? »

Les éminents juristes consultés : MM. de La Pradelle, Le Fur et Mandelstam, ont répondu non à l'unanimité. M. Scelle qui, sans avoir été consulté, a donné par la suite, son avis sur le même sujet, est d'une opinion contraire. Devant des avis aussi autorisés, il est difficile de faire entendre une voix timide. Il ne s'agit pas ici de les discuter, mais seulement d'analyser rapidement et en quelques lignes, leurs opinions respectives. Au cours de cette analyse, nous rencontrerons d'ailleurs les diverses critiques qui ont pu être adressées à la décision prise.

M. de La Pradelle ne reconnaît pas à la Conférence des pouvoirs d'arbitre. Il nie d'abord que (1) :

« La Lithuanie, Etat nouveau, puisse être « soumise par la volonté commune des Puissances, à une certaine assiette territoriale », et que « les Puissances

(1) Consultations de MM. de La Pradelle, Louis Le Fur et André Mandelstam, Paris, Jouvet et C^{ie}, 1928, pages 23 à 28.

alliées et associées aient compris dans les termes du mandat qui leur était confié, le règlement de leurs limites avec les Etats détachés de la Russie ». En outre, « ni la Russie ni la Lithuanie ne sont parties à ces traités ».

Le seul titre qu'aurait donc la Conférence pour intervenir serait une entente ou un compromis d'arbitrage entre les deux Etats en cause. Or, à la page 28 de sa consultation, il dit :

« L'arbitrage suppose l'acceptation de la partie ; elle manque. L'arbitrage n'est qu'une forme d'application de la justice ; or, l'une des garanties minima de la justice, c'est l'audition de la partie ; elle manque. »

Il semble bien, en effet, que si l'on s'en rapporte aux textes cités précédemment, la Lithuanie a accepté l'avis de la Conférence des Ambassadeurs, mais en entourant son acceptation de telles restrictions qu'elle semble refuser d'avance toute décision qui ne serait pas conforme à sa volonté. (Nous avons déjà noté précédemment ce fait). Il est donc permis de douter de l'acceptation d'un arbitrage soumis à de telles réserves. M. de La Pradelle en conclut que la décision de la Conférence des Ambassadeurs est l'acte d'un tribunal sans pouvoir.

M. Le Fur reprend à peu près la même théorie que celle de M. de La Pradelle, mais en y apportant des arguments nouveaux. A la page 45 des « Consultations » précédemment citées, il déclare :

« En d'autres termes, la Lithuanie ayant à ce moment la *possession de droit* (1), elle n'a pu en être privée au cours du nouveau conflit survenu avec la Pologne qu'en vertu d'un mode juridique de solution de ce conflit ; or, la pratique et la théorie du droit international sont d'accord pour admettre exclusivement les modes suivants de solution juridique des conflits qui,

(1) A la suite des accords de Souwalki.

tous, *supposent nécessairement* un consentement donné par les Etats en litige, soit avant, soit après la solution intervenue. »

Et après avoir passé en revue chacun de ces différents modes, M. Le Fur continue :

« Or, ici, le consentement à une décision souveraine prise par un arbitre ou un corps politique n'a jamais été obtenu en ce qui concerne la Lithuanie, ni avant, ni après la décision ». M. Le Fur ajoute donc aux arguments de M. de La Pradelle un argument invoquant le droit de la Lithuanie à la possession de Wilna. Or, nous avons vu précédemment que ce droit de la Lithuanie pouvait être fortement discuté : Wilna semble plutôt du point de vue purement juridique un territoire sans maître.

Et M. Le Fur continue ainsi :

Comme le dit M. de La Pradelle lui-même : « Il n'y a pas de transfert ou de cession de territoire possible sans le consentement de l'Etat cédant. Une seule exception était admise auparavant, pour le cas de conquête » (1).

Mais ce consentement est-il vraiment nécessaire ? Nous venons de voir que les titres de propriété de la Lithuanie ne sont pas aussi nettement établis qu'il apparaît a priori. Cet Etat n'est pas plus l'héritier de la Russie que ne l'est la Pologne. Et, en outre, il n'est pas certain que la collusion de la Lithuanie et des Soviets n'ait pas justifié jusqu'à un certain point un acte de conquête de la part de la Pologne.

Avec M. Mandelstam, les arguments changent de forme s'ils ne diffèrent pas quant au fond : il ne nie pas qu'il y ait eu une demande de la Lithuanie aux Puissances, mais son opinion diffère de celle des auteurs des « Consultations » sur la nature de cette demande. Pour lui, il semble évident qu'en s'adressant à elles, la Lithuanie a fait appel à des « médiateurs »,

(1) Consultations. Jouve, page 43.

à « *d'aimables compositeurs* », non à des « arbitres » ⁽¹⁾. C'est encore la théorie de l'acceptation conditionnelle dont il a été question ci-dessus, qui reparait ici. Or, malgré cette restriction, la décision de la Conférence des Ambassadeurs « a revêtu le caractère d'une décision prise par un corps « *statuant souverainement* et s'inspirant des seules considérations diplomatiques. En d'autres termes, la Conférence des Ambassadeurs a pris, le 15 mars 1923, une décision d'ordre politique ».

Et il termine ainsi son exposé par la condamnation de la décision :

« En équité, *l'excès de pouvoir* doit entraîner, dans les deux cas, la nullité de la décision ». ⁽²⁾.

Pour lui, il ne s'agit donc plus « *d'un tribunal sans pouvoir* », mais uniquement « *d'un excès de pouvoir* ». Il semble que l'opinion de M. Mandelstam, moins rigoureuse que celles de MM. de La Pradelle et Le Fur, soit plus conforme à la lettre des textes précédemment cités ⁽³⁾.

M. Scelle, lui, a pris le contre-pied de toutes ces opinions. Pour lui, il n'y a pas eu de demande conditionnelle de la part de la Lithuanie, mais une demande ferme d'arbitrage. Il s'appuie pour cela sur le texte de la demande du Gouvernement lithuanien du 13 janvier 1922 ⁽⁴⁾. Mais il l'ampute d'une partie importante. Pour lui, le texte s'arrête à la ligne suivante : « Fixation qui résoudrait en même temps le conflit polono-lithuanien » ⁽⁵⁾.

« Telles sont les raisons qui nous empêchent, à notre vif regret, de donner notre libre consentement *aux changements proposés pour l'état de choses actuelles* » ⁽⁶⁾.

(1) Consultations. Jouve, page 102.

(2) Consultations. Jouve, page 112.

(3) Pages 125 et 126 ci-dessus.

(4) Voir page 126 le texte complet.

(5) Mais, à ce texte, il faut ajouter la restriction suivante, contenue dans l'avant-dernier paragraphe de cette déclaration :

« Le consentement du Gouvernement lithuanien à l'établissement d'une nouvelle ligne de démarcation entre les forces lithuaniennes et celles de Zeligowski porterait atteinte aux intérêts de la Lithuanie », etc...

(6) Cet état de chose étant constitué par les accords de Souwalki.

Il y a bien là, en effet, une restriction formelle dans les pouvoirs reconnus au Conseil. D'ailleurs, de nombreux textes confirment cette restriction. Outre celui du 15 janvier 1922, nous avons vu précédemment celui du 18 novembre 1922 ; ces deux textes avaient été complétés d'un troisième du 8 avril 1922, qui précisait que « Le Gouvernement lithuanien reste persuadé que, seule l'exécution intégrale, par le Gouvernement polonais, de la Convention de Souwalki pourrait offrir une base solide pour le règlement du litige polono-lithuanien... *Le Gouvernement lithuanien n'a jamais renoncé aux stipulations de l'engagement de Souwalki.*

A ces considérations essentielles de fond concernant les pouvoirs de décision reconnus à la Conférence, les éminents juristes dont les avis ont été exposés ci-dessus ont joint certaines critiques d'ordre « formel » concernant :

1° le fait que les parties n'ont pas été entendues au cours du débat, précédant la Décision et n'ont pas donné leur consentement à la solution adoptée ;

2° le fait que la Lithuanie n'était pas signataire du Traité de Paix et que les Puissances interalliées n'avaient aucun pouvoir pour décider de ses frontières ;

3° le fait que le Conseil de la Société des Nations n'a pas reconnu la décision prise.

Il nous reste maintenant à essayer à notre tour d'émettre une opinion sur la valeur juridique de la décision de la Conférence des Ambassadeurs.

CHAPITRE III

LA VALEUR DE LA DÉCISION PRISE

Devant des avis aussi autorisés et aussi différents, il est difficile d'acquérir une certitude quant à la valeur de la décision prise. Cette valeur peut être évaluée en tenant compte :

1° de la nature du conflit évoqué devant la Conférence ;

2° de la valeur de cette dernière en tant que juge.

La force exécutoire de la décision prise découle, naturellement, de l'un et de l'autre de ces facteurs. Examinons-les successivement :

1° Nature du conflit posé devant la Conférence :

Nous avons essayé de la définir au Chapitre II de la deuxième partie. Nous avons conclu de son examen que le problème de Wilna est avant tout *un problème politique* et que l'analyse de la situation juridique ne permet pas d'y puiser les éléments propres à une solution du conflit.

2° Valeur de la Conférence en tant que juge.

Nous avons vu précédemment, au premier chapitre, de cette partie, sur quels arguments la Conférence a appuyé son droit à agir. Ces arguments ont été quelque peu discutés au cours du paragraphe précédent. Nous les examinerons en détail et nous concluerons en définissant les bases de cette autorité.

A) *les arguments invoqués par la Conférence.* — Ces arguments sont, nous nous en souvenons, les suivants :

a) la Conférence des Ambassadeurs a agi au nom des puissances signataires du Traité de Versailles ;

b) son action a été sollicitée par la Pologne et la Lithuanie, entre lesquelles elle a servi d'arbitre ;

c) son action tendait à l'application de l'article 87 du Traité de Versailles et à fixer d'un bloc toutes les frontières polonaises non encore déterminées.

Reprenons chacun d'eux.

a) La Conférence des Ambassadeurs a agi au nom des puissances signataires du Traité de Versailles :

Ce point semble acquis, bien que le texte de la décision invoque l'autorité des Etats-Unis d'Amérique qui, nous le savons, n'ont pas signé le Traité ; la Conférence aurait pu ne pas les mentionner dans sa décision. Mais, malgré cela, la Lithuanie ne l'ayant pas signé non plus, il ne semble pas que la Conférence ait eu, en vertu de son application, un droit juridique quelconque à la délimitation de ses frontières. Nous contrôlerons d'ailleurs ce point quand nous examinerons le troisième des arguments invoqués par la Conférence ;

b) La Conférence considère que les deux Etats l'ont également sollicitée et qu'elle avait le droit de servir d'arbitre entre eux :

C'est ici que réside, en somme, tout le fond du débat. Il semble bien que, sur ce point, la Conférence ait outrepassé les droits que lui reconnaissait la Lithuanie. Parmi les opinions que nous avons discutées précédemment, celle de M. Mandelstam semble la plus rapprochée de la vérité historique. De l'étude des textes, il semble bien ressortir, en effet, que la Lithuanie a désiré l'intervention de la Conférence des Ambassadeurs, mais à condition que celle-ci lui donne raison. C'est là une prétention quelque peu excessive peut-être, mais qui semble bien avoir été celle du Gouvernement lithuanien. Du point de vue juridique, un arbitrage conditionnel ne peut être un arbitrage puisque ce mot contient en lui-même une acceptation implicite de la décision prise, quelle qu'elle soit.

Ainsi donc, la Lithuanie a sollicité une intervention de la Conférence, mais elle lui dictait la solution à adopter et semblait décidée à n'en accepter qu'une favorable à ses intérêts. C'est excessif, mais dans l'état du droit international à l'époque du conflit, rien ne s'opposait à cette prétention ;

c) La Conférence a appliqué l'article 87 du Traité de Versailles :

Pour déterminer la valeur de cette affirmation, il importe d'examiner de près cet article, dont l'importance est considérable. La valeur juridique de la décision que nous discutons est en effet basée pour une bonne part sur cette interprétation. Si nous admettons que la Conférence a agi en application de cet article, toute discussion devient inutile ; il n'est plus nécessaire de rechercher si la Pologne et la Lithuanie ont accepté une médiation ou un arbitrage puisque d'avance l'un et l'autre leur étaient imposés par le traité. Il importe donc de déterminer jusqu'à quel point il en a été ainsi. Ce qui nous amène à examiner successivement :

1° Si le Traité de Versailles lui-même s'applique à la Lithuanie ;

2° Si, en admettant qu'il en soit ainsi, l'article 87 donne aux puissances signataires le droit d'agir comme elles l'ont fait.

Reprenons ces deux points :

1° Le Traité de Versailles est-il applicable à la Lithuanie ?

En droit, on ne peut imposer un acte à un tiers que s'il y a souscrit.

Or, ni la Lithuanie, ni même la Russie, dont elle est née, n'ont signé le Traité ; il est donc impossible de prétendre qu'il leur soit directement opposable.

De quel droit, en effet, l'Allemagne et les Alliés pourraient-ils décider des frontières de deux Etats qui leur sont totalement étrangers ? La Pologne a d'ailleurs

fait la triste expérience de l'impuissance des Alliés à tout régler quand il s'est agi de délimiter ses frontières avec la Russie.

Néanmoins, certains articles du Traité mentionnent l'existence de la Lithuanie. Ce sont les articles 116 et 117 relatifs aux Etats nés du démembrement de la Russie et l'article 433, qui prévoit l'évacuation de ces territoires par l'armée allemande. La Lithuanie n'a, d'autre part, jamais fait d'objections aux règlements heureux que le Traité lui apportait. Jusqu'à un certain point, et *dans la limite de son libre consentement*, le Traité lui est donc applicable ;

2° Ce point étant admis, l'article 87 donne-t-il des droits aux Puissances et quels sont ces droits ?

Cet article est extrait de la Section VIII du Traité. Cette section se rapporte à la Pologne et fixe certaines fractions de sa frontière commune avec celle de l'Allemagne. Il prévoit, pour déterminer les parties de cette frontière qu'elle ne définit pas, la réunion de nombreuses commissions. A son paragraphe III, il précise que :

« Les frontières de la Pologne, qui ne sont pas spécifiées par le présent Traité seront ultérieurement fixées par les principales Puissances alliées et associées ».

Peut-on en déduire que les Puissances se sont reconnues par là le droit de tout régler et de trancher indifféremment toutes les frontières polonaises quelles qu'elles soient ? Le texte semble, à première vue, autoriser cette opinion. Mais sa place dans un article qui règle les frontières entre la Pologne et l'Allemagne semble bien indiquer que ce sont uniquement des frontières germano-polonaises qu'il s'agit. Peut-il d'ailleurs en être autrement dans un Traité qui, nous venons de le voir, intéresse l'Allemagne et les Alliés, à l'exclusion de la Lithuanie ?

Nous pouvons donc conclure que l'article invoqué ne prévoit pas la détermination des frontières polono-lithuaniennes. Les arguments invoqués dans le texte

de la Décision semblent donc très discutables. Aucun ne donne à la Conférence un droit d'agir évident. Faut-il donc conclure avec MM. de La Pradelle, Le Fur et Mandelstam, que la valeur de la décision est nulle ? C'est ce que nous allons essayer de définir en examinant les bases de son autorité.

B) *Les bases de l'autorité de la Conférence.* — En définitive, l'argument principal invoqué par la Lithuanie a été résumé par M. Le Fur : la Lithuanie n'a pas ratifié la décision prise, elle n'a pas accepté le fait accompli. L'acte n'est pas opposable aux parties par suite du défaut de consentement de l'une d'elles.

Est-ce vraiment un argument dont la force soit indiscutable ? Dans une Société des Nations harmonieusement organisée, où les actions de chaque Etat seraient conformes au Droit et à la Justice, un argument semblable aurait une valeur absolue considérable. Nous n'en sommes malheureusement pas là. M. de La Pradelle, dans sa « Consultation », admet que dans un seul cas le consentement d'un Etat n'est pas nécessaire en droit à « l'amputation » de son territoire ; c'est dans celui de la « debellatio », lorsque l'Etat, battu, est entièrement absorbé par son vainqueur. Une pareille éventualité ouvre la porte toute grande à l'innombrables crimes. Puisque la Lithuanie et la Pologne voulaient à toute force s'emparer du territoire contesté, puisque le Conseil n'avait pu se faire obéir, fallait-il laisser le différend se régler par les armes ? Ce serait avoir là une singulière conception de la paix et du droit. Il y aurait bien un traité et, par la suite, un consentement, mais de combien de vies humaines aurait-il été payé ?

Une théorie qui tendrait à faire accepter tout abus de pouvoir au nom de la paix, de la paix à tout prix, n'est pas défendable ; elle aboutirait à ériger la lâcheté en principe et indirectement à la négation de tout droit. A plus forte raison faut-il éviter d'en faire une règle absolue et générale ! Un abandon ne peut être

admis que s'il ne viole aucune règle du Droit International. Or, dans le cas qui nous intéresse, cet abandon semble admissible par la Lithuanie. Que voyons-nous, en effet ?

Deux adversaires, dont les forces sont disproportionnées, se trouvent en présence. Leur différend ne permet pas de solution juridique absolument rigoureuse. En face de cette situation, le juge, en l'occurrence la Société des Nations, est défaillant. Que faire ? Dans le droit primitif, le juge a été constitué par le compromis consenti par les plaignants, de remettre la solution du conflit entre ses mains. Peu à peu, dans la suite des temps, le juge a imposé son autorité. Il s'est érigé de lui-même en justicier. Dans le cas actuel, ne peut-on pas admettre qu'une autorité supérieure vienne également imposer la sienne ? Il nous reste donc maintenant à rechercher les bases sur lesquelles la Conférence des Ambassadeurs a assis cette autorité qu'elle s'est reconnue.

Si l'on se place au point de vue juridique, tout pouvoir qui n'émane pas d'un pouvoir régulier et qui ne fonctionne pas conformément aux règles établies, est illégal. Le pouvoir de fait, qui s'impose par la force et qui décide suivant sa propre volonté, ne peut être donné comme idéal à un juriste.

Et cependant, le principe du gouvernement de fait est reconnu en Droit public. Il l'est également en Droit international. Dans certaines périodes troubles de l'histoire, certains groupements d'Etats ont étendu, en fait, sinon en droit, une hégémonie incontestée sur l'Europe entière ou, tout au moins, sur certains Etats prétendus secondaires. La Sainte Alliance, en 1815, le Concert Européen avant 1914, sont des exemples proches de ces gouvernements. M. de La Pradelle oppose d'ailleurs dans son cours, la Société des Etats constituée par ces groupements à la Société des Nations que régit actuellement le Droit International. Mais, dans le cas qui nous intéresse, la Société des Nations

était défailante. Ne fallait-il donc pas revenir à la décision d'une sorte de Société des Etats ?

Le pouvoir de ces gouvernements de fait est certainement la marque d'un droit non évolué et qui ne dispose pas d'une organisation judiciaire s'imposant par elle-même. M. de La Pradelle a appelé notre époque l'âge du droit. Etre réduit à recourir à un gouvernement de fait pour « dire le droit » est une preuve que ce droit n'est, hélas ! pas encore très assuré, quant à son application tout au moins.

Au lendemain d'une guerre dans laquelle l'Europe entière avait été en cause, le groupement vainqueur devait inévitablement imposer sa volonté au groupement vaincu. Il constituait ainsi un gouvernement de fait. Le Conseil Suprême, émanation de ces Etats, en matérialisa la volonté. Le Traité de Versailles et le Pacte de la Société des Nations furent leur œuvre maîtresse. Malgré leur longueur et l'abondance des matières qui furent traitées dans ces deux documents, le Conseil Suprême ne put achever la tâche immense qu'il s'était assignée. La Conférence des Ambassadeurs lui succédant, se reconnut le droit d'administrer l'Europe et de trancher d'innombrables litiges. Parmi les questions dont la solution lui avait été réservée, figurait, en particulier, l'application de l'article 87 du Traité de Versailles, dont il a été déjà si souvent question. C'est donc en qualité de tribunal souverain extraordinaire et pour éviter un conflit armé qu'a décidé la Conférence des Ambassadeurs. Cette décision a été prise en l'absence d'un jugement efficace, rendu par le juge naturel, respecté et obéi, qu'aurait dû être le Conseil de la Société des Nations.

L'existence des gouvernements de fait, en général, a été d'ailleurs admise par les plus savants auteurs. M. Le Fur, bien qu'il ait, à la page 70 des « Consultations », déclaré que la Conférence des Ambassadeurs n'est évidemment pas l'organe d'un Super-Etat, a reconnu cependant, à la page 243 de son Précis de Droit

International, que « La transposition de la théorie du gouvernement de fait du droit interne dans les relations internationales, est en soi justifiée ». M. Scelle, à son tour, dans son étude sur la situation juridique de Wilna et son territoire, à la page 57, écrit : « C'est ce rôle de gouvernement de fait qu'ont joué les Puissances composant le Conseil Suprême à la fin du conflit mondial de 1914-1918 ». Mais, bien que partant d'un point de vue commun, les conclusions de ces deux éminents professeurs sont différentes.

M. Le Fur, en effet, continue ainsi : « Il ne peut y avoir de gouvernement de fait qu'en cas d'absence d'un gouvernement régulier. Or, tel n'était pas le cas dans l'affaire de Wilna. On se trouvait en présence d'un pouvoir de fait se superposant sans raison valable à un pouvoir de droit existant : celui du Conseil de la Société des Nations, dont faisaient précisément partie les Etats représentés à la Conférence des Ambassadeurs ».

M. Scelle, au contraire, à la page 39 de son étude, déclare : « La compétence du gouvernement de fait international de 1918 a été délimitée par ses possibilités d'action ; elles étaient incontestables en Pologne et en Lithuanie, puisqu'elles s'y exerçaient par des commissions militaires du Conseil Suprême et par l'activité du Conseil de la Société des Nations.

Ainsi donc, si ces opinions ont une base commune, en admettant toutes deux que la décision devait être obtenue d'un gouvernement de fait constituant, en quelque sorte le juge suprême, elles diffèrent sur la nature même de ce gouvernement à l'époque du conflit.

Pour M. Le Fur, le gouvernement de fait est, comme nous venons de le voir, constitué par le Conseil de la Société des Nations (1) : « Pour M. Scelle (2), au contraire, le gouvernement de fait est constitué par la

(1) Précis Dalloz, page 243.

(2) Wilna et son territoire, page 40.

Conférence des Ambassadeurs, « parce que, même s'il eût récusé la compétence de la Conférence des Ambassadeurs, la décision aurait eu pour lui (1) la même valeur obligatoire ». Ainsi donc, deux gouvernements de fait se disputaient, en 1923, le droit de statuer sur le différend lithuano-polonais. Puisqu'il s'agit d'un gouvernement de fait, celui dont la décision aura le plus de valeur sera celui qui aura réussi à se faire obéir. Sa puissance s'étendra « ubi finitur armorum vis ». Tout revient, pour M. Scelle et même un peu pour M. Le Fur, à déterminer celui des deux tribunaux dont la sentence avait le plus de chance d'être écouté. Est-ce le Conseil ? Est-ce la Conférence ? Quelles garanties d'obéissance présentent l'un et l'autre ?

Le Conseil ?

Bien que semblant présenter le maximum de garanties juridiques, le Conseil, nous l'avons vu, n'a rien obtenu. Il a été créé pourtant par les Etats vainqueurs qui, par le Traité de Versailles, ont organisé la vie des nations, et il possède un code, sommaire il est vrai : le Pacte de la Société des Nations. Nous avons assisté néanmoins au refus de ses propositions et à l'échec final des négociations qu'il avait entreprises.

La Conférence des Ambassadeurs ?

Il ne faut pas exagérer sa force, qui fut, dans ce cas, toute factice. En fait, ce sont à peu près les mêmes Puissances qui figurent au Conseil et à la Conférence. Il est peu probable qu'ayant été repoussée par le canal du Conseil, leur décision puisse aboutir par celui de la Conférence. Sans vouloir discuter le fond de l'opinion de M. Scelle sur la valeur du rôle joué par les Commissions de Contrôle, il est permis néanmoins de constater combien a été faible l'influence de ces commissions qui n'ont pu, ni faire reculer la Pologne, ni réaliser le plébiscite que leur demandait d'organiser le

(1) Pour le Gouvernement de Wilna.

Conseil. Il faut pourtant reconnaître, qu'en fait et malgré cela, la décision de la Conférence a été exécutée et ceci lui donne sa valeur juridique. Le conflit lithuano-polonais apparaît donc bien surtout comme un problème politique. C'est donc une solution politique qui doit intervenir ; c'est à un tribunal politique qu'il appartient de prendre une décision. L'échec des tentatives du Conseil a prouvé d'ailleurs que les solutions juridiques pures étaient vouées à l'insuccès ; il valait mieux d'ailleurs, pour l'honneur du Conseil lui-même, que la Conférence des Ambassadeurs prenne la responsabilité d'une décision qui consacrait le droit du plus fort après avoir essayé de le combattre.

La Conférence a admis elle-même que c'est une solution de fait qu'elle a adoptée ; n'a-t-elle pas écrit, dans son considérant : « En ce qui concerne la frontière de la Pologne et de la Lithuanie, il y a lieu de tenir compte de *la situation de fait* résultant notamment de la résolution du Conseil de la Société des Nations du 3 février 1923 »

Elle a ainsi rejeté une partie de la responsabilité de sa décision sur le Conseil. Et il vaut mieux qu'il en soit ainsi : la solution adoptée a donné raison au plus fort, dont le bon droit pouvait être discuté ; il vaut donc mieux pour la Société des Nations même, ne pas laisser soupçonner que sa liberté d'action ait été amoindrie. Car, que serait-il arrivé si la Lithuanie avait eu les moyens matériels d'entrer en lutte avec la Pologne ? La Conférence aurait-elle approuvé avec une telle spontanéité une décision qu'elle savait ne pas être approuvée par la Lithuanie ?

La décision de la Conférence des Ambassadeurs aurait pu être meilleure au point de vue juridique, car elle ne protège pas les minorités lithuaniennes restées en dehors de la frontière ; mais elle a été exécutée sans effusion de sang. Pour une décision dictée par un gouvernement de fait, dans un cas douteux comme l'était celui-ci, c'est la meilleure des justifica-

tions. Sa décision a été suivie jusqu'au point : « ubi finitur armorum vis ». De cette succession de négociations une idée se dégage, très nette. Malgré toute la souplesse dont a fait preuve M. Hymans, dans ses propositions successives, et quelle que soit la force, toute de façade d'ailleurs, dont a fait preuve sur le tard la Conférence des Ambassadeurs, il a fallu s'incliner devant *la volonté des Etats*. Si, en définitive, la décision de la Conférence a été exécutée, c'est qu'elle répondait à la volonté de la nation la plus puissante. Nous en aurons la preuve quand nous examinerons la situation actuelle du conflit. De la succession des événements qui se sont déroulés dans l'Est Européen, il ressort que la volonté des parties en cause est seule intervenue. Que ce soit la naissance même de la Lithuanie sortie du néant par la volonté d'un Gouvernement politique, que ce soit le refus de la Pologne d'obéir à celle des Alliés, inscrite dans le tracé de la ligne Curzon, que ce soit plus tard celle de cette même Pologne de s'emparer de Wilna malgré la signature des accords de Souwalki, que ce soit les refus successifs de la Lithuanie, puis de la Pologne, de s'incliner devant les tentatives de M. Hymans ; enfin, que ce soit l'acte final de la Conférence des Ambassadeurs tranchant brutalement un débat qui menaçait de s'éterniser, partout et toujours nous voyons apparaître une volonté supérieure s'imposant à l'encontre de toute idée juridique. Il y a donc là la marque d'une défaillance manifeste de l'organisme chargé de dire la loi et de la faire appliquer.

A la base de cette défaillance, il y a, avant tout, un manque d'autorité de la Société des Nations, causé par l'insuffisance de ses moyens d'action.

CONCLUSION

LES SUITES ET LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCISION DE LA CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS

La décision de la Conférence n'a pas été admise sans difficulté. La Société des Nations a accepté une solution qu'elle n'avait pas préconisée ; mais la Lithuanie n'a pas reconnu la légalité d'un acte qui la privait de Wilna. Il est intéressant d'examiner les réactions qui ont suivie cette décision dans les Etats et les organismes en cause. Nous examinerons successivement :

1° la réaction de la Société des Nations devant le fait accompli ;

2° celle de la Lithuanie (Affaire de Memel) ;

3° les tendances de la Société des Nations dans la solution des conflits internationaux.

I. — *La Société des Nations devant le fait accompli*

Bien que la Société des Nations n'ait pas été officiellement consultée par la Conférence des Ambassadeurs, elle n'a pas protesté contre la décision prise. D'ailleurs, dans le préambule de cette dernière, nous avons noté un paragraphe montrant combien la Conférence s'était efforcée de ménager la susceptibilité du Conseil :

« ... en ce qui concerne le tracé de la frontière de la Pologne avec la Lithuanie, il y a lieu de tenir compte de la situation de fait résultant notamment de la résolution du Conseil de la Société des Nations, du 3 février 1923 ».

Cette opinion de la Conférence sur l'œuvre qu'elle a entreprise, a été fortement combattue par la Lithuanie. M. de La Pradelle, aux pages 36 et 37 de sa « Consultation », cite certains passages de comptes

rendus de séances du Conseil qui semblent contester cette allégation. Il rappelle, en particulier, que la décision du Conseil du 13 janvier 1922, spécifiait : « qu'il ne pourrait reconnaître une solution d'un litige porté devant la Société par un de ses membres, qui serait réalisée en dehors de la recommandation du Conseil ou sans le consentement des deux parties intéressées. » Plus tard, le 15 mars 1923, au sujet d'une question de fermeture d'écoles lithuaniennes sur le territoire de Wilna, M. Bedaerts Von Brokland, délégué des Pays-Bas, concluait ainsi son rapport : « Le Conseil déclare que la présente résolution n'affecte en rien les questions sur lesquelles les deux Gouvernements ont des vues divergentes ».

Devant ces affirmations, il est nécessaire d'examiner quelles ont été les réactions de la Société des Nations devant le fait accompli. Les traces de ses réactions peuvent se trouver, d'une part dans les assemblées de la Société des Nations, d'autre part dans les brochures officielles éditées par la Société.

1° *Les assemblées de la Société des Nations.* — Il ne semble pas que les assemblées de la Société des Nations aient protesté contre la décision prise, comme elles l'avaient fait contre le coup de force du Général Zeligowski et la violation des accords de Souwalki. La protestation citée ci-dessus ne s'applique, en effet, qu'à un incident lointain et d'un intérêt secondaire dont d'ailleurs, plusieurs interprétations sont possibles. Par contre, M. Hymans a fait, peu de temps après que la décision eût été prise, un exposé des négociations de la Conférence. Aucune trace de protestation ne se rencontre dans cet exposé. M. Hymans le termine par la phrase suivante que cite M. Scelle (1) : « Les décisions du Conseil étaient purement provisoires : la décision est aujourd'hui tranchée par la Conférence des Ambassadeurs » ;

(1) Wilna et son territoire, page 29.

2° *Les publications de la Société des Nations.* — Aucune trace de protestation non plus dans les différentes publications éditées par la Société des Nations. Deux de ces publications, entre autres, ont résumé l'œuvre de la Société. Ce furent, d'une part, « L'Activité politique », éditée par la Section d'Information de la Société des Nations à Genève, en 1925, et « Dix ans de Coopération internationale », ayant les mêmes origines et éditée en 1930, d'autre part. La première de ces publications, à sa page 45, dit ce qui suit :

« Une autre instance, la Conférence des Ambassadeurs, devait quelques semaines plus tard substituer à l'état de chose provisoire, institué par le Conseil de la Société des Nations, un règlement de *caractère définitif*.

« Faisant usage du droit qu'elles s'étaient réservées, par l'article 87 du Traité de Versailles, de déterminer les frontières de la Pologne autres que celles que le Traité avait prescrites, les principales puissances alliées et associées de la Conférence des Ambassadeurs prononcèrent, le 15 mars 1923, une décision fixant toutes les frontières polonaises non encore déterminées et entre autres la frontière polono-lithuanienne. La frontière politique ainsi prescrite coïncide avec la délimitation provisoire *proposée par le Conseil de la Société des Nations* ».

C'est là une acceptation pure et simple terminée pourtant in fine par la restriction suivante :

« Il convient d'observer que le Gouvernement lithuanien a protesté contre cette décision de la Conférence des Ambassadeurs ».

Quant à la deuxième publication : « Dix ans de coopération internationale », elle ne parle même pas des contestations auxquelles auraient pu donner lieu la décision de la Conférence.

Il ressort donc, qu'en apparence tout au moins, la Société des Nations a accepté une décision prise en dehors d'elle par un organisme qui, en principe, lui

était étranger. En fait, d'ailleurs, il ne l'était pas, car il ne faut pas oublier que les nations qui siégeaient au Conseil et à la Conférence des Ambassadeurs étaient à peu près les mêmes. Il en résulte donc *qu'en pratique*, la décision a, dans les deux cas, la même origine. Il ne faut pas chercher à opposer l'opinion de l'une et de l'autre. Ainsi se trouve, une fois de plus, affirmé le gouvernement de fait qui, à cette époque, dirigeait l'Europe.

II. — *Les réactions de la Lithuanie.*

L'Affaire de Memel

Si la Société des Nations a admis le fait accompli, il n'en a pas été de même de la Lithuanie, qui s'est toujours, depuis cette époque, prétendue la victime d'un abus de droit. Il suffit de se reporter à un récent article de M. Natkevicius, publié en septembre 1931, dans la « Revue Générale de Droit international », Le paragraphe IV de cet article commence ainsi :

« Où en sommes-nous dans la question polono-lithuanienne ? Le fait est là que la Pologne, manu militari, en pleine Europe, occupe la capitale d'un pays voisin ».

C'est à peine s'il est nécessaire de poursuivre, après une déclaration pareille, l'examen des relations actuelles entre les deux pays. Elles sont encore placées sous le signe de la défiance réciproque et montrent toujours comment une volonté internationale est impuissante à imposer son autorité à des peuples résolus. En mars 1923, en effet, la Lithuanie a rompu avec la Pologne toute espèce de relations, aussi bien commerciales qu'économiques, et elle a déclaré ne désirer les reprendre que lorsque la question de Wilna serait réglée conformément à la Justice et à ses intérêts. De nouvelles négociations ont eu lieu, tantôt directement entre les deux Etats, tantôt sous l'égide de la Société des Nations. Elles ont eu comme objet, soit de régler la situation politique, soit d'améliorer les relations éco-

nomiques entre les deux Etats. Elles ont, bien rarement, obtenu quelque résultat.

Que voyons-nous, en effet, du point de vue politique ?

En 1927, la Lithuanie déclare qu'elle se considère en état de guerre avec la Pologne. Depuis cette époque et sur les instances de la Société des Nations, elle a retiré cette déclaration, mais les relations entre les deux pays ne se sont guère améliorées pour cela. La Constitution lithuanienne du 25 mai 1928 déclare, à son article V, que « la capitale de la Lithuanie est Wilna. Elle peut être provisoirement transférée ailleurs par une loi spéciale ». La date du 9 octobre, jour de l'entrée du Général Zeligowski à Wilna, est toujours célébrée comme un jour de deuil national (1).

Une conférence de conciliation lithuano-polonaise a eu lieu, en 1928, à Königsberg ; elle a abouti à une entente provisoire. Vers la même époque, M. Zaunus, Ministre des Affaires étrangères de Lithuanie, déclarait à un journal allemand, le « Kolnische Zeitung », que « le Gouvernement lithuanien attachait la plus haute importance au maintien des relations amicales de la Lithuanie avec l'Allemagne, la République des Soviets et les Etats Baltes. En ce qui concerne la reprise des relations normales avec la Pologne, le Ministre a souligné qu'elles resteront impossibles tant que la question de Wilna ne sera pas réglée dans un sens favorable à la Lithuanie ». Donc, sur le terrain politique, l'entente paraît toujours difficile ; sur le terrain économique, le rapprochement devrait pouvoir se faire plus facilement. Nous savons combien d'intérêts communs existent entre les pays, presque tous basés sur la libre navigation du Niémen et sur la liberté des échanges à travers la frontière. Cependant cette dernière est demeurée pendant très longtemps hermétiquement close.

(1) H. de Montfort ; « Les nouveaux Etats de la Baltique ». Pédone, 1933, page 235.

Le Niémen étant en quelque sorte la clef de ces relations, c'est sur lui qu'a porté l'effort principal des négociateurs. Aussi le trafic est-il, en théorie du moins, libre depuis 1926. La discussion porte actuellement sur l'application de cette mesure, ainsi que sur la liberté du trafic de la ligne de chemin de fer Landwarow-Kaïsadorys. Le Gouvernement polonais estime que les textes obligent la Lithuanie à rétablir le transit ; le Gouvernement lithuanien est, bien entendu, d'un avis diamétralement opposé.

Des négociations ont été entreprises à ce sujet entre les deux Etats sous l'égide de la Société des Nations, par l'intermédiaire de la Commission Consultative des Communications et du Transit. En 1928, cette Commission a préparé un rapport « sur les mesures pratiques qui pourraient être adoptées, compte tenu des engagements internationaux en vigueur, en vue de remédier à la situation ou d'en atténuer les répercussions internationales ».

Les négociations continuèrent à Berlin et à Genève, du 15 décembre 1930 au 20 janvier 1931 ; elles furent remises à plus tard. Elles reprirent en mai 1933. Aucun accord ne put être conclu.

M. Natkevicus, à la page 29 de son article cité ci-dessus, proclame « La fermeture de la ligne administrative reste, pour la Lithuanie, la seule voie possible pour la vindicte du droit lésé, les représailles, comme l'affirme Oppenheim, sont permises dans tous les cas de délit international, si l'Etat lésé n'a pu obtenir une représentation par des négociations ou d'autres moyens pacifiques ». La Lithuanie étant dans l'impossibilité de remédier au droit lésé par d'autres procédures, recourt à une mesure de rigueur. L'affaire polono-lithuanienne a démontré que l'organisation internationale n'a pas encore la faculté de sauvegarder la justice violée ». Nous verrons plus loin que la Lithuanie a su, à son tour, tirer parti de ce principe.

En tous les cas, il est difficile de considérer qu'entre les deux Etats des relations normales ont été rétablies. S'il y a eu finalement sur la question du Niémen un apaisement rendu nécessaire par la vie économique des deux pays, au fond du cœur, aucun des deux adversaires n'a désarmé. L'article 5 de la Constitution lithuanienne n'a pas encore été abrogé. Le sera-t-il un jour ?

Il n'est pas inutile, avant de clore l'étude des relations entre la Pologne et la Lithuanie, de rapprocher de l'affaire de Wilna un incident qui a eu en France un certain retentissement, puisque des troupes françaises y ont été engagées et qui prouve, en outre, que la Lithuanie avait parfaitement compris la leçon du coup de force Zeligowski.

A l'embouchure du Kurisches Haff, où se jette le Niémen, Memel, la nouvelle Klaipėda, a, nous le savons, une importance considérable ; c'est par elle que s'écoule tout le trafic des bois flottés sur le fleuve. Cette ville était, avant la guerre, rattachée à la Prusse Orientale. Sa population est un mélange d'Allemands, de Polonais et surtout de Lithuaniens. La Lithuanie, l'Allemagne et même la Pologne, ont donc un égal intérêt à ce que la ville leur soit attribuée, ou que, tout au moins, de sérieuses garanties économiques leur soient accordées.

Par l'article 99 du Traité de Versailles, l'Allemagne renonçait à ce territoire « en faveur des principales Puissances », et elle s'engageait à reconnaître les dispositions que ces Puissances prendraient vis-à-vis de lui, notamment en ce qui concerne la nationalité des habitants. « C'est, en somme, le pendant de l'article 89. En application du Traité, un détachement français fut envoyé à Memel ; il avait comme mission de protéger la ville jusqu'à ce qu'une décision fut intervenue à son sujet. Le régime de la navigation sur le fleuve était réglé par les articles 331, 332 342 et 345 du Traité de Versailles ; le Niémen était déclaré fleuve international et son administration réglée par une Commission inter-

nationale. Nous savons d'ailleurs que cette convention ne fut jamais respectée.

Peu à peu les esprits s'échauffèrent autour de cette question, si bien que le litige fut un jour évoqué devant la Conférence des Ambassadeurs. La demande y fut introduite par cette fameuse note du 18 novembre 1922, déclarant que le régime de navigation sur le Niémen recevra son application dès que la Pologne, qui, en dépit de ses engagements solennels envers la Lithuanie, détient actuellement des territoires lithuaniens, aura fait honneur à ses engagements envers la Lithuanie et aura ainsi permis au Gouvernement lithuanien de nouer avec elle des relations de paix et d'amitié ». (Il est permis de remarquer incidemment que par cette demande la Lithuanie lie les deux questions de Wilna et de Memel et se prépare à accepter une solution simultanée de l'une et de l'autre). Quoi qu'il en soit, sans attendre la solution du litige, le 8 janvier 1923, une attaque lithuanienne, exécutée par des forces militaires importantes, s'en empara. Des soldats de la garnison française furent tués et blessés dans cette affaire. Il s'établit donc ainsi dans la ville, *un gouvernement de fait, pendant de celui de Wilna*. Par la suite, la Conférence des Ambassadeurs envoya sur place une commission d'enquête qui décida, le 16 février 1923, de transférer sous certaines conditions à la Lithuanie les droits que les Puissances alliées et associées détenaient du Traité de Versailles (1).

Le 16 février 1923, le Conseil adoptait les propositions faites. Les représentants des Puissances alliées et de la Lithuanie les ratifièrent. Il ne faut donc pas s'étonner si, le 15 mars suivant, les Ambassadeurs, agissant en vertu des mêmes principes, attribuèrent Wilna à la Pologne.

Les deux procédés employés par la Lithuanie à Memel et par la Pologne à Wilna sont donc largement

(1) Activité politique de la Société des Nations, page 112.

comparables ; tous deux ont comme origine un conflit basé sur un article incomplet du Traité ; leur solution a été obtenue par un coup de force, et enfin, finalement, la Conférence des Ambassadeurs a sanctionné le fait accompli. Dans les deux cas, les parties se sont fait justice elles-mêmes et la décision qu'elles ont prise a été sanctionnée par l'organe chargé de dire le droit. La Lithuanie aurait donc mauvaise grâce de se plaindre de l'abus de la force.

III. — *Les tendances de la Société des Nations dans la solution des conflits internationaux*

Ainsi donc, dans l'une comme dans l'autre de ces deux affaires, le rôle de la Justice internationale a été très faible. Toutes deux nous permettent de constater qu'en définitive c'est le coup de force qu'elle a approuvé. La raison profonde de cette carence du Juge est avant tout le peu de pouvoir de l'organe chargé de dire le droit pour faire appliquer la sentence. L'étude du conflit lithuano-polonais est une illustration parfaite non seulement des dangers de cette faiblesse mais aussi de ses causes. Examinons-les.

La Société des Nations n'a pas protesté contre la décision de la Conférence. Admettons qu'elle ait désiré le faire, sur quelle règle de droit international aurait-elle pu appuyer son action ? Cette règle peut être recherchée soit dans le cadre des principes généraux du droit international, soit dans celui plus particulier de la Société des Nations.

L'application des principes généraux du Droit international

Le principe du droit international qui, pendant tout le XIX^e siècle a servi de règle pour l'attribution d'un territoire, est celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Renan dans la conférence célèbre qu'il fit à la Sorbonne en 1882, sous le titre : « Qu'est-ce qu'une Nation ? », a déclaré en substance :

« Une nation, ce n'est certainement pas la communauté de la race et du sang, ce n'est même pas la communauté de la langue, encore moins la communauté de la religion. Une nation, c'est un principe spirituel, c'est d'avoir souffert ensemble, c'est d'avoir gardé le même idéal. Une nation c'est une âme ».

Cette âme s'est-elle manifestée dans la question de Wilna ?

Nous avons dû reconnaître que l'examen des différentes manifestations permettant de déterminer les aspirations de cette âme ne nous a pas laissé la saisir. La recherche de cette âme et de ce « vouloir vivre collectif » s'est terminée par un échec ; l'introduction à cette étude nous a permis d'examiner les résultats de cette recherche, qui constitue le fond du différend. Nous avons constaté le manque d'éléments de base permettant d'asseoir une opinion. L'examen des points de vue ethnique et économique n'offre aucun repère. Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui cherche l'expression même de cette volonté commune, n'a donc pu s'appliquer ici ; la population semble avoir assisté passivement à toutes les tentatives faites par les deux rivaux pour s'attribuer le territoire sur lequel elle vivait. Bien qu'étant tout de même plus fortement lithuanienne que le prétend la Pologne, elle semble avoir désiré surtout ne pas payer trop cher les disputes de ses maîtres futurs. Aucun plébiscite vraiment impartial n'a pu lui permettre d'exprimer son opinion.

Le principe de la continuité économique d'une région n'a pu jouer non plus ; il ne semble pas y avoir, à ce point de vue, de raisons majeures de rattacher Wilna à la Lithuanie plutôt qu'à la Pologne. Les deux Etats semblent absolument tributaires l'un de l'autre et constituer un tout au point de vue économique ; il semble en effet, assez illogique de séparer un rivage de son hinterland naturel. L'histoire est donc le seul élément qui, dans le cas actuel, nous laisse entrevoir

cette âme. M. Scelle a écrit, dans la conclusion de son Etude sur Wilna et son territoire (1) :

« En ce qui concerne les arguments d'ordre historique fournis par le Gouvernement lithuanien, nous avouons qu'ils nous ont semblé ne pouvoir faire aucune impression sur l'esprit d'un juriste. Les ambitions des Princes et les découpages administratifs des gouvernements impérialistes sont trop sujettes à caution pour influencer sur une décision qui doit viser avant tout à la pacification des esprits et à l'établissement de bons rapports mutuels entre les peuples ». Une théorie internationaliste a, en effet, une tendance à considérer l'histoire comme une cause de l'oppression des peuples et une source de massacres futurs. C'est avoir là une vue trop étriquée de la règle historique. Si dans certains cas, les ambitions des princes ont faussé son évolution, ils n'ont pas tardé à être balayés eux-mêmes, car l'évolution comporte en elle-même une règle immuable contre laquelle nos efforts sont impuissants. L'étude des rapports entre la Lithuanie et la Pologne nous montre deux Etats dont l'ascension a été conditionnée par une raison commune : la lutte contre des ennemis communs. Cette lutte les a unis dans un seul bloc et il semble que le mode de leur union pourrait servir de règle de vie dans bien des cas ; l'union personnelle et les confédérations d'Etats constituent, en effet, les procédés de vie commune les plus libéraux que l'esprit humain ait imaginés pour amener entre deux peuples une entente harmonieuse.

Il a fallu une action politique pour rompre cette harmonie ; la vérité historique bafouée a pris sa revanche, la désunion des deux peuples a ranimé de nombreux problèmes que l'histoire, par son patient effort, avait fait disparaître. A ceci, la Lithuanie objecte qu'historiquement Wilna est lithuanienne et qu'elle lui a été volée par la Pologne. Rien n'est moins certain,

(1) Pédone, 1928, page 43.

nous l'avons vu. Il semble plutôt que l'évolution historique ait joué en faveur de celle-ci. Admettons même que Wilna soit polonaise, si la Pologne avait été sûre de l'amitié de ses voisins, il est probable qu'elle n'eût pas estimé l'acheter trop cher en la payant des murs de la ville dont elle aurait gardé l'âme. Mais elle n'était plus sûre de la Lithuanie ; la tradition historique avait été rompue. Et maintenant, malgré cette haine qui s'est éveillée entre ces Etats jadis amis, au milieu des embûches semées un peu partout dans l'Est Européen, une entente entre les Etats voisins de la Baltique se révèle nécessaire. L'histoire, encore une fois, impose sa solution.

*L'application des principes du droit dans le cadre
de la Société des Nations*

Et c'est aussi la conclusion de notre étude juridique. Elle nous a montré combien la recherche des titres de propriété était une chose ardue. Les conclusions auxquelles nous sommes parvenus touchant les droits de la Pologne, n'ont été établies qu'avec effort et, bien souvent, elles ont nécessité de spacieuses controverses. Dans les projets de M. Hymans cependant, la vérité juridique et la vérité historique étaient harmonieusement combinées.

L'occasion était belle de reconstituer, sous sa forme fédérative ancienne, l'union des deux Etats ; il n'était plus question de suprématie d'aucune sorte ; l'égalité chère aux démocraties modernes était respectée, le problème des minorités disparaissait, la question de Memel devenait un peu moins brûlante et le Niémen roulait d'un flot égal les bois de Pologne et de Lithuanie, les Etats, unis dans l'histoire, l'étaient à nouveau dans le droit.

Et cependant, cette union a été impossible. Quelles en sont les raisons ? Indépendamment de tous les arguments que nous avons pu faire valoir dans l'un ou l'autre sens, le seul que l'on puisse invoquer réelle-

ment *quant au fond* est, cette défiance réciproque survenue entre les deux Etats, au mépris de toute vérité historique. Les autres ne servent qu'à voiler les relations plus ou moins hypocrites qui entourent toute discussion internationale. Cette défiance a certainement une origine politique. S'est-elle traduite sous forme d'une agression ?

Le déroulement des événements infirme une des définitions de l'agresseur que le Protocole de Genève désira ultérieurement consacrer : « Après de longues discussions, on s'est aperçu qu'on ne pouvait pas arriver à une définition d'ordre militaire, dit M. Le Fur dans son Précis ; la mobilisation, la violation d'une frontière, peuvent n'être qu'une réponse à des actes d'où ressort l'intention agressive ; on est donc arrivé à une définition juridique et on a décidé que l'Etat agresseur est celui qui refuse l'arbitrage ou qui, après l'avoir accepté, se refuse à exécuter la décision intervenue.

« L'agresseur étant ainsi connu, les sanctions prévues par le Pacte se déclenchent non pas automatiquement, mais à la première injonction du Conseil, et chaque Etat est obligé de prendre part à la répression collective, conformément aux engagements pris ».

Cette définition simple aurait-elle pu recevoir, dans le cas actuel, une application pratique ? Il ne semble pas. Les deux Etats ont réussi à masquer leurs actes derrière une façade de correction juridique. Peut-on dire qu'ici un des deux Etats ait refusé d'une façon nette l'arbitrage de la Société des Nations ? Rien ne permet de l'affirmer. Les deux Etats ont, au contraire, entouré leurs relations de dehors corrects. Tous deux ont fait appel à la Société des Nations, tous les deux ont demandé et même accepté certaines décisions de la Société. Or, pendant ce temps, les armées étaient en marche et le Général Zeligowski entraît à Wilna, désavoué par son Gouvernement. Il y a là un manque de sincérité absolue, dont les exemples sont malheu-

reusement fréquents dans les relations internationales. L'attitude de la Lithuanie a-t-elle été plus franche ? Nous savons que non. Dans le cas qui nous intéresse, ce sont donc précisément les définitions d'ordre militaire qu'il aurait fallu rechercher, car il semble assez nettement établi que c'est la Lithuanie qui, la première, a violé la neutralité. La Pologne peut avec quelques raisons s'être considérée en état de guerre avec la Lithuanie. Seul un pouvoir judiciaire suprême vigoureux pourrait supprimer de pareils faits.

Il est donc profondément regrettable que la Société des Nations n'ait pu imposer sa solution conforme à l'histoire des deux pays. Il l'est encore bien davantage que la forme même de ce refus ait pu se présenter sous la forme d'un non catégorique adressé à ses propositions. Ce fait illustre une des déficiences les plus importantes du Pacte. Les nombreuses fissures qu'il renferme ont fait l'objet de critiques nombreuses, les accords de Locarno tout d'abord, l'Acte général d'arbitrage ensuite, se sont efforcés, dans certains cas, de les combler. Il en est une cependant, devant laquelle personne n'a pu réagir et c'est peut-être du point de vue moral le plus grave. Le Pacte a été fait pour éviter la guerre ; ce fut le but avoué de sa création ; mais il ne constitue pas encore la loi soutenue par une force : des sanctions, peu efficaces d'ailleurs, sont prévues vis-à-vis de la nation qui, ne s'étant pas soumise à la recommandation du Conseil, assaille son adversaire. Il n'en est prévu aucune, quant à la décision prise s'oppose simplement, comme ce fut ici le cas, la volonté d'inertie de l'adversaire le plus puissant. La justice est inopérante ; elle n'a aucune force d'action et c'est une comparaison banale de la comparer à un tribunal sans gendarmes.

« Le Droit International n'est pas une simple morale, a écrit M. Le Fur, ce devrait être la règle ». Mais cette règle, pour être appliquée, suppose deux choses :

1° ou une diminution de la souveraineté des Etats tant du point de vue interne que du point de vue externe ;

2° ou une force supérieure qui s'impose d'elle-même à tous les récalcitrants.

La première de ces hypothèses ne semble pas sur le point de se réaliser. Les pays anglo-saxons, germaniques et même latins donnent tous l'exemple de l'isolement international ; plus que jamais les Etats se hérissent de barrières douanières et tendent à s'isoler les uns des autres. Des exemples récents nous laissent même entrevoir des éventualités encore plus redoutables et les relations internationales se recouvrent à peine d'un léger vernis qui laisse percer de furieux égoïsmes. Un seul espoir subsiste encore : la facilité toujours plus grande des communications et l'accroissement des intérêts communs entre les peuples parviendront peut-être à vaincre ce retrait sur elles-mêmes des différentes nations. Il faudrait, pour cela, que tombent les méfiances réciproques, ce qui ne semble guère se réaliser !

Mais si cette hypothèse est lointaine, la réalisation de la seconde pourrait, plus facilement peut-être, accroître singulièrement la force du Droit International. M. Le Fur, dans son précis, écrit : « Les sanctions sont nécessaires. Il est possible que les sanctions ne soient pas l'essence du droit, cependant, aussi longtemps que les hommes ne seront pas parfaits, on ne peut espérer leur voir appliquer toujours les règles de la vie sociale, si elles ne sont pas sanctionnées ».

Mais admettre une sanction, c'est consentir une diminution de souveraineté et nous tournerions ainsi dans un cercle vicieux si nous ne pouvions espérer qu'un jour cette force supérieure ne vienne, par son évidence même s'imposer aux Etats. Il n'est pas, au fond, plus immoral d'admettre ce Super-Etat imposant sa volonté aux autres, que d'admettre un gendarme imposant aux plaideurs une sanction qu'ils sont généralement bien loin d'accepter.

Le conflit lithuano-polonais est une illustration vivante de cette nécessité. Le Conseil avait, par l'intermédiaire de M. Hymans, proposé une solution acceptable et qui satisfaisait dans une large mesure le droit des deux peuples. Le rejet de son projet par la Pologne d'abord, par la Lithunaie ensuite, est un défi à l'autorité du juge chargé de dire le droit ; l'aboutissement naturel d'un pareil conflit ne peut être que le triomphe du droit du plus fort.

La marche vers le droit a été analysée par M. Le Fur de la façon suivante : « La première étape est la création du juge entre égaux, la seconde consiste dans l'apparition d'une certaine égalité de droit entre les individus, la troisième étape consiste dans l'apparition d'un juge entre les barons féodaux ».

Mais le juge ne doit pas être seulement celui qui dit le droit. Dans les gravures anciennes, les attributs du justicier sont la balance, symbole de son équité, mais aussi le glaive, symbole de sa puissance. Dans notre société internationale moderne, nous avons créé le premier de ces organes, celui qui dit le droit ; la Cour de La Haye est juste, équitable et possède une certaine codification et un certain nombre de coutumes.

Il reste à lui donner le glaive. La Société des Nations devrait avoir toute autorité pour le lui procurer. Plus que jamais, dans notre Société Européenne, tiraillée par des intérêts et des aspirations contraires, en pleine Conférence du Désarmement où risque de sombrer l'avenir politique des nations qui, comme la nôtre, manquent de potentiel humain, il importe de lui donner la force sans laquelle elle risque de n'être jamais qu'un leurre dangereux. Pourra-t-elle jamais parvenir à ce stade de la force nécessaire à sa vie ? Ceci nous amène à analyser la nature même de la Société.

Doit-elle être un Super-Etat capable de décision, de volonté ou une juxtaposition d'Etats sans autorité et sans vie ? A cette question, M. Le Fur répond : « Elle tend de plus en plus à devenir, si elle ne l'est déjà, une

sorte de Confédération d'Etats à pouvoir central encore peu fortement constitué ».

Et c'est là précisément qu'a résidé sa faiblesse. L'étude que nous venons de faire nous l'a abondamment prouvé. Il eût été nécessaire qu'elle fut un « Super-Etat » pour imposer sa volonté, qui était juste et qui ménageait, dans toute la mesure du possible, la libre volonté des peuples. Son glaive peut être d'ailleurs de « formes » variées. Il peut être représenté par une force armée internationale agissante, mais aussi par des sanctions économiques efficaces. Il faudrait déjà, pour cela que les méfiances aient disparu entre les nations et que celles-ci aient fait tomber d'elles-mêmes les barrières qui les séparent. Ce stade d'amélioration étant atteint, la nécessité d'une Société des Nations aurait peut-être d'ailleurs fortement diminué.

A un moment où certains nationalismes grondent sur le continent européen et où, hors d'Europe, des peuples commencent à prendre conscience de leur force et de leur individualité, il faudrait que cette puissance soit capable de s'imposer à tous pour que l'évolution se fasse dans l'ordre et dans la paix. Si elle ne se fait pas ainsi, c'est droit à un nouveau conflit que va l'Europe. Ce progrès est encore bien loin d'être réalisé et, pour le moment, nous devons nous borner à conclure, avec « Le Temps » du 27 septembre 1933 : « La faute grave a été de fonder un pouvoir international sans le doter des moyens d'assurer l'exécution de ses décisions, de créer un organisme chargé de dire le droit pour le monde entier, sans mettre à son service la force destinée à faire respecter le droit proclamé ».

BIBLIOGRAPHIE

- Cours de M. de La Pradelle, fait à la Faculté de Droit de Paris en 1931-1932.
- Précis de Droit International Public, de M. Louis Le Fur (Précis Dalloz, 1931).
- Publications de la Société des Nations :
 - L'activité Politique (Janvier 1925).
 - Dix ans de coopération internationale. Préface par Sir Eric Drummond (1930).
 - Journal Officiel : Supplément spécial n° 4 (Décembre 1920). — Exposé du Conflit Lithuano-Polonais. (2^e Assemblée de la Société des Nations, à Genève). Délégation de Lithuanie (Genève 1921).
- Lettre du Ministre des Affaires Etrangères de Pologne et deux mémoires des députés polonais à la Diète de Kowno. 6 août 1921.
- Réponse du représentant lithuanien en date du 12 septembre 1921, au projet d'accord préparé par M. Hymans.
- Lettre de M. Hymans, en date du 12 septembre, au représentant Polonais.
- Réponse du représentant Polonais, en date du 13 septembre au Projet d'accord.
- Lettre de M. Galvanaukas, 21 septembre 1921.
- Les relations actuelles entre la Lithuanie et la Pologne. Discours prononcé le 21 juin 1919 par M. M.-O. de Lubicz Milosz à la Salle de la Société de Géographie.
- Les Rapports des Nations Lithuanienne et Polonaise. Conférence faite le 23 mai 1927 au Centre Européen de la Dotation Carnegie pour la Paix internationale. Editeur : Jouve et C^{ie}, 15, rue Racine, Paris.
- Les Documents Diplomatiques : Relations Polono-Lithuaniennes. Tomes I, II, III, 1928. — Conférences de Copenhague et de Lugano, 1929.

-- La question de Wilna, par Stanislas Kutrzeba. Editeur, Pedone, 13, rue Soufflot, Paris, 1928.

— Consultations de M. A. de la Pradelle. Louis Le Fur et André N. Mandelstam, concernant « La force obligatoire de la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923 ». Editeur : Jouve et C^{ie}, 15, rue Racine, Paris, 1928.

— La Situation juridique de Wilna et son territoire, par G. Scelle. Editeur : Pedone, 13, rue Souffot, Paris, 1928.

— « L'Année 1920 », par Joseph Pilsudski. Editeur : La Renaissance du Livre, 78, boulevard Saint-Michel, Paris, 1929.

— La Question Lithuanienne, par J. Makowski. Editeur : Pedone, 13, rue Soufflot, Paris, 1930.

— La Ligue administrative polono-lithuanienne, par L. Natkevicius. R.G.D.I.P. — Pedone, 13, rue Souffot, Paris, 1930.

— Les nouveaux Etats de la Baltique, par Henri de Montfort. Pedone, 13, rue Soufflot, Paris, 1933.

— En plus de ces ouvrages, ont été consultés :

Des extraits de : Karl Bogholm, *Won Wilno bis Memel* (Dantzig 1928) et de l'Institut Polonais de l'histoire des peuples, imprimés chez Novak, à Varsovie, 1929, et de « Der Litanisch-Street » Vitautas Gelezinius (Kowno 1928).

— Le Pacte de la Société des Nations.

VU :

Le Doyen,

L. MILLIOT.

VU :

Le Président de thèse,

R. BIENVENUE.

Vu et permis d'imprimer,

Alger, le 13 Mars 1934.

Pour le Recteur :

LE VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ,

L. GERARD.

ANNEXES

ANNEXE I

DECLARATION DU CONSEIL SUPREME DU 8 DECEMBRE 1919

LA FRONTIÈRE ENTRE LA LITHUANIE ET LA POLOGNE

« de là vers le Nord-Est jusqu'au point situé à quatre kilomètres au Nord de Yalowka, où la rivière Svislocz est rejointe par celle qui traverse cette ligne :

« Une ligne à déterminer sur le terrain ;

« de là, en aval le cours du Svislocz, puis en amont celui de Laszanka ; puis en amont celui du Likowka jusqu'à environ un kilomètre et demi à l'Ouest de Baranowo ;

« de là, vers le Nord-Nord-Ouest, jusqu'à un point de la voie ferrée Grodno-Kuznica, situé à environ 500 mètres au Nord-Est de la bifurcation de Kielbasin :

« Une ligne à déterminer sur le terrain ;

« de là vers le Nord-Ouest jusqu'à un point situé sur le cours du Lossasno, à environ 2 $\frac{1}{2}$ kilom. au Sud-Ouest de son confluent avec le Niemen ;

« de là, le cours du Lossasno en aval, puis celui du Niemen en aval, puis en amont, jusqu'à sa source, celui de la rivière Igorka, qui traverse Warwizski ;

« de là, vers l'Ouest-Sud-Ouest, jusqu'à un point du cours du Chernohanja (Marycha), près de Studianka ;

« Une ligne à déterminer sur le terrain, suivant un affluent de la rive gauche ;

« de là en amont le cours du Chernohanja jusqu'à un point à environ 2 kilomètres 500 à l'Est de Zolva ;

« de là vers le Nord jusqu'à un point de la route Berezniki-Kopciowa, situé à environ 2 kilomètres au Sud-Est de Berezniki ;

« Une ligne à déterminer sur le terrain ;

« de là vers le Nord-Ouest jusqu'au point le plus au Sud du rentrant de la limite administrative septentrionale du district de Suwalki (à environ 7 km. au Nord-Ouest de Punszk) ;

« Une ligne à déterminer sur le terrain,

« en direction générale parallèle à la ligne de petits lacs situés entre Berezniki et Zegary et à environ 2 km. à l'Est de ces lacs, se dirigeant vers l'Ouest jusqu'à un point situé sur le lac Galaduska à environ 2 km. au Nord de Zegary, franchissant le lac jusqu'à son extrémité Nord-Ouest et laissant Punszk à la Pologne.

« de là vers le Nord de la frontière administrative de Suwalki jusqu'à sa jonction avec l'ancienne frontière entre la Russie et la Prusse Orientale. »

Il faut observer que la déclaration du 8 décembre réserve expressément les droits de la Pologne sur les territoires situés à l'Est de la ligne de démarcation. »

ANNEXE II

TRAITE DE PAIX ENTRE LA LITHUANIE ET LES BOLCHEVICKS

Le 12 juillet, un traité de Paix fut signé entre la Lithuanie et les Bolchevicks à Moscou.

Aux termes de ce Traité (Art. 2 — Remarque 1), la frontière entre la Lithuanie et la Pologne doit être fixée par un accord entre ces deux Etats.

Dans ce traité, toutefois, la frontière proposée pour la Lithuanie et la Russie déborde le territoire attribué à la Pologne par la Déclaration du Conseil Suprême du 8 décembre. Ce territoire constitue une portion du territoire contesté.

Le Traité du 12 juillet 1920 reporte la frontière jusqu'au cours du Bobr, ainsi qu'il suit :

« La frontière entre la Russie et la Lithuanie est ainsi fixée :

« Du confluent de la rivière Gorodnianska et de la rivière Bobr à deux verstes à l'Est du village de Icharnylias le long du petit ruisseau Gorodnianska entre les villages de Khmelaiki et de Khmelevka et les villages de Levki et de Olsha ; de là le long du lit à sec de la rivière jusqu'au côté sud du village de Veselovo ; de là, le long de la rivière qui ne porte pas de nom, qui est tributaire du petit ruisseau Kamenna jusqu'au confluent de cette rivière avec le petit ruisseau Kamenna déjà nommé, du village de Veselovo. Plus loin, en amont du petit ruisseau à une distance d'environ une verste ; de là, le long du lit de la petite rivière à sec à peu près dans la direction du côté Est du village de Nerasna, tout droit jusqu'à la source de la rivière — sans nom — tributaire du petit ruisseau Siderka ; plus loin le long de cette rivière tributaire jusqu'à son confluent avec le petit ruisseau Siderka à une distance d'environ une verste du village de Siderka ; de là, le long du cours du petit ruisseau Siderka (Siderianska), entre les villages de Shestaki et Siderka, au-delà de la ville de Sidra, entre les villages de Juashi et Ogorodniki, au-delà du village de Beniaski, au-delà du village de Litviaki entre les villages de Zveriany et Timani en remontant jusqu'au village de Lovtshik ; de là, le long du lit de la rivière à sec dans la direction des abords sud du village de Volkusha ; de là au côté nord du village de Czuprynovo ; plus loin, en remontant jusqu'à la hauteur

dont le point trigonométrique est 108.0, qui se trouve à une distance d'environ une verste au sud du village de Novodéli ; plus loin dans la direction du côté nord des environs de Tolshi, à une distance d'environ une verste au nord du même Tilshi ; de là dans la direction du côté sud du village de Dubovje ; plus loin, le long du petit ruisseau Inchurka, au-delà du village de Luski, au-delà de la ville d'Inchura, au-delà du village de Prokopitshi, au-delà du village de Bobrovniki, et, plus loin, le long du petit ruisseau Svislicz jusqu'à son confluent avec la rivière Niemen, de là, le long de la rivière Niemen jusqu'à l'embouchure de la rivière Berezina.

ANNEXE III

ACCORD DE SUWALKI DU 7 OCTOBRE 1920

(extrait de l'exposé du conflit lithuano-polonais, fait à la deuxième assemblée de la Société des Nations, à Genève, par la Délégation de Lithuanie).

Les dispositions principales de cet accord sont les suivantes :

Une ligne de démarcation « qui ne décide pas d'avance en quoi que ce soit les droits territoriaux des deux côtés contractants » est établie, commençant à la frontière de la Prusse orientale, passant par Orany et se terminant à la station de chemin de fer de Bastouny (art. 1, point a). Les deux côtés contractants s'engagent à cesser toutes les hostilités sur toute l'étendue de cette ligne de démarcation, c'est-à-dire de la frontière de la Prusse Orientale jusqu'à la ligne méridionale qui passe par Porturtché à peu près à 9 kilomètres au sud-est d'Eichichiki (art. 2, point 2). Les actions militaires entre les troupes polonaises et les troupes lithuanienes sur le secteur de la ligne de démarcation entre la ligne méridionale du village de Porturtché et la gare de Bastouny inclusivement s'arrêteront lorsque les troupes soviétistes seront éloignées à l'est du chemin de fer Vilna-Lida (art. 2, point b).

En ce qui concerne la cessation des hostilités et l'établissement de la ligne de démarcation entre les troupes lithuanienes et les troupes polonaises dans la région à l'est de la ligne méridionale du village de Bastouny, ces questions seront réglées par un accord spécial lorsque les troupes soviétistes s'éloigneront de là. En cas où on ne réussirait pas à arriver à cet accord, les deux côtés contractants, pour résoudre ces questions, se réservent le droit de s'adresser à la Société des Nations » (art. 2, point c).

ANNEXE IV

RAPPORT DE M. HYMANS,

PRESIDENT ACTIF DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS,

FAIT AU CONSEIL LE 14 OCTOBRE 1920.

MESSIEURS,

Le Conseil de la Société des Nations avait été saisi du différend lithuano-polonais quelques jours avant sa dernière session, par une protestation du Gouvernement de la Pologne, alors en état de guerre avec les Soviets, contre la présence de troupes lithuanienes dans le district de Suwalki, à l'ouest de la frontière provisoire tracée par une décision du Conseil Suprême des Puissances Alliées, en date du 8 décembre 1919. Le 20 septembre, le Conseil faisait accepter par les deux parties une recommandation qui avait pour objet, d'abord de faire cesser les hostilités entre Polonais et Lithuaniens en adoptant comme ligne de démarcation la ligne provisoire du 8 décembre 1919, et, en second lieu, de neutraliser le territoire lithuanien dans le conflit entre la Pologne et les Soviets, tous les droits territoriaux des parties restant expressément réservés.

Le Président en exercice du Conseil de la Société, M. Léon Bourgeois, et deux de ses collègues, MM. les Ambassadeurs d'Espagne et du Japon à Paris, furent chargés de suivre l'exécution de cette recommandation. Par leurs soins, une Commission militaire de Contrôle, composée de cinq officiers appartenant à des nationalités différentes, fut constituée sans délai et put commencer ses travaux sur place dès le 4 octobre. Cette Commission, à laquelle le Conseil tient à exprimer tous ses remerciements pour son activité, vit son autorité acceptée par les deux parties, obtint le retrait, dans la région de Suwalki, des troupes polonaises et lithuanienes à six kilomètres de chaque côté de la ligne du 8 décembre, et réussit, le 7 octobre, à faire accepter un armistice sur tout le front, et un prolongement vers l'est de la ligne de démarcation, en raison des positions occupées alors par les troupes lithuanienes et polonaises.

En même temps, le Comité du Conseil se tenait en rapports constants avec les Représentants de la Pologne et de la Lithuanie, MM. Paderewski et Voldemar, recevait leurs réclamations, intervenait pour obtenir le redressement immédiat de certains griefs, lorsque, par exemple, les Lithuaniens se plaignirent des difficultés opposées à leurs communications à travers le couloir polonais.

Cependant deux événements changèrent entièrement la position du problème posé devant le Conseil. D'un côté, les troupes polonaises chassèrent l'armée des Soviets de Grodno, puis de Lida, et bientôt un armistice, accompagné de préliminaires de paix, était signé à Riga entre la Pologne et la République des Soviets. D'autre part, le 8 octobre, le Général Zeligowski, à la tête d'une division polonaise, entra dans Vilna et y proclamait un Gouvernement dit de la Lithuanie Centrale. Par une Note adressée à M. Paderewski pour être transmise à son Gouvernement, et par une communication à

la presse, M. Léon Bourgeois, au nom de notre Conseil, a déjà protesté énergiquement contre un acte qui constitue une violation des engagements pris envers la Société des Nations. Nous devons renouveler ici cette protestation contre l'usage de la force.

Le Gouvernement Polonais affirme qu'il n'en est pas responsable. Il a désavoué le Général Zeligowski et a déclaré que celui-ci a agi en rebelle. Nous avons pris acte de cette déclaration et nous apprécions toutes les difficultés de la situation. Nous recherchons aujourd'hui, d'accord avec les intéressés, une solution destinée à régler cette fois le fond même du différend, et à faire disparaître les causes mêmes du conflit qui, arrêté entre les troupes régulières de la Pologne et celles de la Lithuanie, a repris entre ces dernières et les troupes irrégulières du Général Zeligowski. Après en avoir délibéré, en présence des Délégués de la Lithuanie et de la Pologne, MM. Voltemar et Askenazy, nous avons adopté la résolution suivante :

« Le Conseil de la Société des Nations, soucieux avant tout de rétablir la paix entre les deux peuples Lithuanien et Polonais, et prenant acte des déclarations solennelles par lesquelles le Gouvernement Polonais a désavoué l'entreprise du Général Zeligowski et l'a déclaré rebelle ; constatant, d'autre part, que les deux parties réclament pour les populations intéressées le droit de décider de leur sort et fondent sur ce droit même leurs revendications respectives,

Rappelle aux deux parties les engagements pris par Elles vis-à-vis de la Société des Nations,

Et les invite formellement à accepter les recommandations suivantes :

1° Une consultation populaire aura lieu sous les auspices et le contrôle de la Société des Nations, par laquelle les habitants du territoire contesté à l'est de la ligne arrêtée par le Conseil Suprême le 8 décembre 1919 pourront exprimer librement leur volonté au sujet de leur rattachement soit à l'Etat Lithuanien, dont le Gouvernement siège actuellement à Kovno, soit à la Pologne.

Le Conseil de la Société des Nations déterminera l'étendue et la limite de ce territoire et fixera les modalités et la date de la consultation populaire, de façon à assurer la liberté et la sincérité du vote ;

2° Le Conseil de la Société des Nations décidera des mesures à prendre avant et pendant la consultation populaire, soit pour le retrait, soit pour le désarmement de toute troupe de quelque nationalité qu'elle soit occupant les territoires soumis à la consultation. Dans ce but, et afin d'assurer l'exécution des recommandations du Conseil, celle-ci aura le droit d'exercer immédiatement un contrôle sur les routes et les chemins de fer conduisant au territoire contesté ou le traversant.

Le Conseil demande aux deux parties de lui faire connaître si elles acceptent ses recommandations dans le délai de dix jours à partir du 28 octobre.

Le Conseil demande aux Délégués des deux Parties de lui donner dès maintenant, au nom de leurs Gouvernements respectifs, l'assurance formelle que ceux-ci s'abstiendront de tout acte d'hostilité réciproque et feront tout ce qui est en leur pouvoir pour le maintien de la paix.

Les Membres de la Commission Militaire demeurent chargés de régler équitablement toutes difficultés qui pourraient se produire.

Les Délégués de la Pologne et de la Lithuanie ont donné au Conseil, au nom de leurs Gouvernements, les assurances qui leur étaient demandées. Le Conseil en a pris acte.

Le texte de la résolution sera transmis immédiatement aux Gouvernements Polonais et Lithuanien par leurs Délégués. Nous espérons que leurs réponses seront favorables et permettront d'établir enfin une paix durable entre leurs peuples.

ANNEXE V

MEMORANDUM DU SECRETAIRE GENERAL DE LA SOCIETE DES NATIONS

SESSION DE BRUXELLES DU 28 OCTOBRE 1920

I. — A la session de Bruxelles, le Conseil avait chargé un Comité comprenant M. Léon Bourgeois, le Vicomte Ishii et M. Quinones de Leon, de suivre la question et de recevoir les réponses des Gouvernements Polonais et Lithuanien aux recommandations qui leur avaient été soumises par la résolution du 28 octobre.

Les premières indications reçues par le Conseil sur les intentions des deux Gouvernements furent fournies :

a) En ce qui concerne la Lithuanie, par une communication du Chargé d'Affaires de Lithuanie à Londres au Secrétaire Général, reçue le 1^{er} novembre.

« Je suis chargé par notre Ministre des Affaires Etrangères de vous informer que le Gouvernement Lithuanien accepte en principe l'offre du Conseil de la Société des Nations siégeant à Bruxelles le 28 octobre, mais se croit autorisé à présenter les observations qui suivent :

« Le Gouvernement Lithuanien serait très reconnaissant à la Société des Nations de bien vouloir fournir des précisions sur les zones et sur le *modus operandi* du plébiscite proposé. Il considère une décision à cet égard comme de la plus haute importance, attendu que le Gouvernement Lithuanien juge que le plébiscite devrait avoir lieu également à Sciny et à Punske, tout comme à l'Est de la Ligne Curzon. Le Gouvernement Lithuanien est aussi d'avis que la question du plébiscite ne se pose pas en-deça de la ligne de démarcation établie par

l'Accord que la Pologne a signé le 9 octobre à Suwalki ; les Polonais ont en effet admis par cet Accord que les territoires situés au Nord de cette ligne sont lithuaniens et ils ont condamné en termes énergiques l'action illégale et non autorisée du Général Zeligowski, lorsqu'il a dépassé cette ligne.

- « Le Gouvernement Lithuanien appelle enfin l'attention de la Société sur le fait que la situation créée à la Lithuanie par le plébiscite en question porte d'avance un préjudice, vu que l'indépendance de la Lithuanie n'est pas reconnue *de jure* et qu'elle se trouve par suite dans une situation défavorable par rapport à celle de la Pologne.

» (Signé) TYSZKIEWICZ. »

b) En ce qui concerne la Pologne, par une lettre du Ministre de Pologne à Bruxelles, à M. Hymans, Président en fonctions du Conseil, en date du 29 octobre :

- « Je m'empresse de porter à la connaissance de Votre Excellence à titre officieux que j'ai reçu une dépêche du Prince Sapieha annonçant que le Gouvernement Polonais accepte la consultation populaire sous le contrôle de la Société des Nations, proposée par le Conseil et il demande d'exprimer la profonde reconnaissance de la Pologne pour cette décision si impartiale du Conseil.

- » Cette décision de mon Gouvernement ainsi que la demande de certains éclaircissements au sujet du mode de procédure sera portée officiellement à la connaissance de M. Léon Bourgeois par nos délégués. »

II. — D'accord avec M. Quinones de Leon et M. Ishii, M. Léon Bourgeois adressa le 5 novembre à MM. Voldemar et Askenazy une note pour leur rappeler que le Conseil de la Société des Nations ne pouvait considérer comme officielle qu'une réponse qui lui serait adressée de la part des Gouvernements Lithuanien et Polonais par leurs représentants réguliers auprès du Conseil.

III. — Le 7 novembre, M. Léon Bourgeois reçut, dans les délais prévus, les réponses du Gouvernement Lithuanien et du Gouvernement Polonais.

a) *Réponse lithuanienne.*

- « J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que mon Gouvernement m'informe télégraphiquement qu'il accepte les résolutions adoptées par le Conseil de la Société des Nations au cours de la séance du 28 octobre dernier.

- » Je communiquerai ultérieurement à Votre Excellence les considérations que mon Gouvernement juge opportun de présenter, conjointement à la ratification.

» Signé Prof. VOLDEMAR,
Délégué de la Lithuanie à la Société
des Nations. »

b) *Réponse polonaise.*

- « Les délégués soussignés s'empressent de porter à la connaissance de la Société des Nations que le Gouvernement Polonais est heureux d'accepter les recommandations formulées par le Conseil de la Société, dans la séance tenue à Bruxelles le 28 octobre, et portant qu'une consultation populaire aura lieu sur les territoires contestés entre la Pologne et l'Etat lithuanien de Kovno, sous les auspices et le contrôle de la Société.

- » Ils ont l'honneur en même temps de présenter quelques desiderata et suggestions qui, de l'avis du Gouvernement Polonais, seraient seuls de nature à assurer l'exécution régulière de la consultation proposée.

- » Il semblerait indiqué que la consultation populaire vers l'Ouest soit appliquée également à certaines parties de la région de Kovno possédant une population mixte, par endroits de majorité polonaise. Dans ce cas, et à titre de réciprocité, il serait possible d'étendre la consultation même aux territoires occupés actuellement par les troupes régulières polonaises. Il est toutefois évident que l'est du territoire récemment attribué à la Pologne, en vertu du Traité de Riga, ne pourrait être en aucun cas soumis à la consultation en dehors de la ligne de démarcation qui a servi aux revendications du Gouvernement Lithuanien de Kovno en raison du Traité conclu le 12 juillet 1920.

- » Il serait désirable que la procédure à appliquer soit aussi simple et aussi rapide que possible. Le moyen le plus efficace pour y parvenir consisterait à faire visiter les territoires contestés par un nombre considérable de commissaires assistés respectivement d'un délégué polonais et d'un délégué lithuanien. Ces commissaires convoqueraient dans les villes, les bourgades et les villages, des réunions populaires qui, d'une façon spontanée et immédiate exprimeraient leurs vœux en faveur de la Pologne ou de l'Etat lithuanien de Kovno. Cette manière d'agir permettrait d'éviter les difficultés, les abus et les manifestations d'antagonisme de race qui, malheureusement, se produisent trop souvent en pareille circonstance.

- » La question de l'évacuation des territoires soumis à la consultation par les troupes qui actuellement les occupent pourrait être résolue d'une manière satisfaisante, en admettant que les troupes occupant un district le quitteraient au

fur et à mesure de la progression de la consultation. Aussitôt la consultation terminée, ces districts seraient occupés par les forces de l'une ou l'autre partie, conformément à la décision qui sera prise par la Commission de la Société des Nations.

Le point le plus délicat concerne la démobilisation des troupes du Général Zeligowski. Le Gouvernement Polonais ne saurait prendre sur lui d'exécuter cette tâche de vive force. Il semble cependant que la solution la meilleure de ce problème consisterait à transformer ces troupes en milices locales. Dans l'espoir que la Société saura, en cette matière, appliquer les procédés les plus efficaces et les mieux adaptés aux circonstances, le Gouvernement Polonais se fait l'honneur et le devoir de lui offrir son concours moral le plus entier.

» (Signé) PADEREWSKI et ASKENAZY. »

IV. — D'accord avec MM. Quinones de Leon et Ishii, M. Léon Bourgeois prit acte le 9 novembre de l'acceptation, par les Gouvernements Lithuanien et Polonais, des recommandations du Conseil, contenues dans la résolution du 28 octobre, par les lettres suivantes :

a) *Lettre aux délégués lithuaniens.*

- « Par votre lettre en date du 6 novembre, vous me faites savoir que le Gouvernement Lithuanien a décidé d'accepter la recommandation qui lui avait été présentée par le Conseil dans sa séance du 28 octobre pour le règlement du différend entre la Lithuanie et la Pologne.
- » J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre communication, et je me félicite de l'accueil que le Gouvernement Lithuanien a réservé aux propositions du Conseil.
- » Vous me faites également savoir que vous me transmettez ultérieurement les considérations que le Gouvernement Lithuanien jugerait opportun de présenter.
- » D'accord avec mes collègues, Messieurs les Ambassadeurs d'Espagne et du Japon, à Paris, je communique les termes de votre lettre au Président du Conseil de la Société, ainsi qu'au Président de la Commission Militaire de Contrôle.
- » Le Conseil met, dès aujourd'hui, à l'étude la réalisation de la consultation populaire et je ne manquerai pas de tenir votre Gouvernement au courant, par votre intermédiaire, des dispositions que le Conseil jugera nécessaire de prendre à cet effet.
- » Le Conseil est certain qu'il peut compter pleinement sur l'appui moral du Gouvernement Lithuanien pour venir à bout d'une tâche délicate, mais qu'il entreprend avec le vif désir d'aboutir à une solution qui prépare entre les deux pays intéressés une bonne entente durable et une collaboration féconde. »

b) *Lettre aux Délégués polonais.*

- « Par votre lettre en date du 7 novembre, vous m'avez fait connaître que le Gouvernement Polonais a décidé d'accepter les recommandations qui lui avaient été présentées par le Conseil de la Société des Nations dans sa séance du 28 octobre pour un règlement du différend entre la Pologne et la Lithuanie.
- » J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre communication et je me félicite de l'accueil que le Gouvernement Polonais a réservé à la proposition du Conseil.
- » Vous m'avez transmis en même temps les desiderata et suggestions du Gouvernement Polonais pour l'exécution de la résolution du Conseil.
- » D'accord avec mes collègues, Messieurs les Ambassadeurs d'Espagne et du Japon à Paris, je communique les termes de votre lettre au Président du Conseil de la Société, ainsi qu'au Président de la Commission Militaire de Contrôle.
- » Le Conseil met, dès aujourd'hui, à l'étude, la réalisation de la consultation populaire, et je ne manquerai pas de tenir votre Gouvernement au courant par votre intermédiaire, des dispositions que le Conseil jugera nécessaire de prendre à cet effet. Le Conseil apprécie très vivement le concours moral que lui offre le Gouvernement Polonais ; il ne se dissimule pas les difficultés de sa tâche, mais il l'entreprend avec l'espoir d'aboutir à une solution qui prépare entre les deux pays intéressés une bonne entente et une collaboration féconde. »

V. — Parmi les Membres de la Commission Militaire, venus à Bruxelles pour fournir des renseignements au Conseil, le Major Keenan est reparti pour la Lithuanie, aussitôt après la fin de la session du Conseil ; le Colonel Chardigny et le Colonel Bergera ont quitté Paris pour Varsovie le 4 novembre, après avoir eu un entretien avec le Comité du Conseil, au cours duquel furent envisagées, d'une façon préliminaire, les mesures indispensables pour l'exécution d'une consultation populaire.

L'opinion des Membres de la Commission Militaire était que pour assurer l'ordre et la sincérité de la consultation populaire, la Société des Nations devrait disposer au minimum d'un effectif de 1.000 hommes. M. Léon Bourgeois reçut du Président du Conseil de France l'indication que le Gouvernement Français pourrait disposer à cette fin de 2 à 300 hommes. Ce renseignement fut communiqué par lui à M. Hymans. M. Hymans répondit, au nom du Gouvernement Belge, que la Belgique serait disposée à participer à la formation d'un corps de troupes, pour permettre l'exécution de la consultation populaire. Il suffirait à cette fin que chacun des Membres du Conseil

fournit deux compagnies d'infanterie et une section de mitrailleuses auxquelles seraient adjoints quelques officiers, choisis pour leur connaissance de la langue russe ou de la langue polonaise, ou pour leur expérience administrative.

Il paraît certain que les dépenses devront être en définitive mises à la charge du ou des pays qui bénéficieront de la consultation populaire. Il appartiendra au Conseil de prendre une décision sur le règlement provisoire des avances que rendront nécessaires les mesures d'occupation.

ANNEXE VI

AVANT-PROJET DE M. HYMANS, PRESENTE AUX DEUX DELEGATIONS

A BRUXELLES

BRUXELLES, le 20 mai 1921.

1. Les deux Etats reconnaissent réciproquement leur indépendance et leur souveraineté. Ils reconnaissent l'un et l'autre qu'ils ont des intérêts communs qui rendent nécessaire l'établissement entre eux d'un système de coopération fondée sur des conventions spéciales et sur la création d'organes permanents de liaison.

2. La frontière entre la Pologne et l'Etat lithuanien suivra la ligne Curzon jusqu'au Niémen, le cours du Niémen jusqu'à Druzeniki — une ligne Druzeniki-Stara-Ruda-Jeziory, rejoignant le Niémen vers Vola, le Niémen jusqu'au confluent de la Bérézina, et une ligne nord-est rejoignant la frontière de la Russie fixée par le traité de Riga.

3. Le Gouvernement lithuanien s'engagera à organiser, par une loi constitutionnelle, la Lithuanie en Etat fédéral composé de deux cantons autonomes de Kovno et de Vilna. La limite entre les deux cantons suivrait approximativement la zone neutre actuelle.

4. Les cantons seront organisés sur une base analogue à celle des cantons suisses, et le Gouvernement central aura les mêmes attributions que le Gouvernement fédéral de Berne. La capitale fédérale sera établie à Vilna.

5. L'armée sera organisée sur la base du recrutement régional avec un commandement unique comme en Suisse.

6. Les langues polonaise et lithuanienne seront langues officielles dans tout l'Etat.

7. Dans tout l'Etat lithuanien, les garanties les plus larges seront assurées à toutes les minorités ethniques, en ce qui concerne l'enseignement, la religion, la langue et le droit d'association.

8. Les troupes occupant actuellement le territoire de Vilna devront l'évacuer dès la conclusion de l'accord, ainsi que tous les fonctionnaires non originaires du pays. Les troupes du Gouvernement lithuanien ne pénétreront dans le canton de Vilna qu'après l'organisation de ce canton, et après les élections municipales, cantonales et législatives.

9. Pendant la période intermédiaire, et dans le cas où l'on ne pourrait constituer au moyen d'éléments locaux une police suffisante pour le maintien de l'ordre et la protection de la frontière orientale, des contingents équivalents de troupes lithuanien-nes et de troupes polonaises pourront être admis dans le canton de Vilna et y occuper des secteurs limités fixés à l'avance, selon un accord entre les deux Gouvernements.

10. Pour assurer la liaison de la politique étrangère des deux pays, les deux Gouvernements nommeront trois représentants qui formeront un Conseil commun des Affaires étrangères ; ce Conseil aura pour fonctions de décider à la majorité des voix quelles sont les questions qui intéressent les deux pays et la préparation d'un programme d'action commun. Il préparera un rapport pour les conférences périodiques des deux Gouvernements.

11. Les deux Diètes, polonaise et lithuanienne, désigneront suivant le système de la représentation proportionnelle, deux délégations en nombre égal. Les actes de politique étrangère d'intérêt commun qui exigent une sanction législative seront soumis en premier lieu aux deux délégations siégeant en commun. Le texte approuvé par elles sera présenté à la ratification des deux diètes.

12. Une convention militaire défensive sera signée entre les deux Etats sur les bases suivantes :

- a) Entente entre les deux états-majors pour l'adoption des méthodes d'instruction et d'organisation des troupes.
- b) Entente entre les deux états-majors, dès le temps de paix, pour la préparation d'un plan d'action commun en cas de guerre, ainsi que pour régler la mobilisation, les transports de concentration et le dispositif des troupes à la frontière. Cette entente se réaliserait par des conférences périodiques. En outre, une liaison permanente serait assurée par un organe spécial permanent d'étude et de collaboration.
- c) Concours limité donné par l'armée lithuanienne à l'armée polonaise en dehors du territoire lithuanien (comme effectifs et comme rayon d'action). Coopération des troupes polonaises avec les troupes lithuanien-nes sur le territoire lithuanien. Usage réciproque des bases territoriales, routes, chemins de fer, etc., dans un intérêt stratégique commun.

d) Commandement unique, en cas d'opérations des deux armées, tout en laissant le gros des forces lithuaniennes groupé sous le commandement lithuanien.

L'appréciation du caractère défensif de toute opération de guerre prévue appartiendra au Conseil commun des Affaires étrangères. En cas de désaccord entre les représentants des deux Gouvernements à ce Conseil, la Pologne et la Lithuanie s'engagent à se conformer à la décision d'un arbitre, désigné à l'avance avec leur agrément par ce Conseil de la Société des Nations (1).

13. Une convention économique allant au-delà de la clause de la nation la plus favorisée, sera conclue entre les deux pays.

Les deux pays accepteront le principe de la libre admission réciproque de leurs produits, avec les exceptions rendues nécessaires soit par leur régime fiscal intérieur, soit, en attendant l'établissement d'un régime monétaire commun, par la disparité des changes.

Un conseil économique commun, comprenant trois représentants de chaque Gouvernement, sera chargé :

- a) de veiller à l'application de l'accord douanier ;
- b) d'en préparer éventuellement les modifications ;
- c) d'étudier toutes questions économiques d'intérêt commun (transports et voies de communication, régime monétaire, régime fiscal, monopoles, achats de marchandises à l'étranger, conventions économiques).

Il présentera aux deux Gouvernements un rapport commun.

14. La Lithuanie assurera à la Pologne le libre accès à la mer et le libre transit commercial.

En outre, en ce qui concerne le port de Memel, les deux pays se mettront d'accord sur un régime qui, tout en donnant la souveraineté à la Lithuanie, réserverait à la Pologne le droit d'utiliser en tout temps le port, ainsi que le Niémen, pour toutes catégories de transports, y compris les munitions et le matériel de guerre. Si un accord était obtenu, M. Hymans demanderait à la Société des Nations d'appuyer le programme adopté auprès des Puissances alliées.

15. En cas de désaccord sur l'interprétation de la présente convention, les deux pays s'engagent à se soumettre à la décision d'un arbitre désigné par la Société des Nations avec leur agrément (2).

ANNEXE VII

DECISION DE LA CONFERENCE DES AMBASSADEURS DU 15 MARS 1923

« L'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon, signataires avec les Etats-Unis d'Amérique comme P.P.A.A. du Traité de Paix de Versailles :

« Considérant qu'aux termes de l'art. 87, alinéa 3, dudit Traité, il leur appartient de fixer les frontières de la Pologne qui n'ont pas été spécifiées par ce Traité :

« Considérant que le Gouvernement polonais a adressé, le 15 février 1923, à la Conférence des Ambassadeurs une demande tendant à voir les Puissances qui s'y trouvent représentées faire usage des droits que leur confère ledit article ;

« Que de son côté, le Gouvernement lithuanien s'était déjà, par sa note du 18 novembre 1922, montré soucieux de voir lesdites Puissances faire usage desdits droits. »

« Qu'en ce qui concerne la frontière de la Pologne avec la Lithuanie, il y a lieu de tenir compte de la situation de fait résultant, notamment, de la Résolution du Conseil de la Société des Nations du 3 février 1923 ;

« Ont chargé la Conférence des Ambassadeurs du règlement de cette question.

« En conséquence, la Conférence des Ambassadeurs :

« I. Décide de reconnaître comme frontière de la Pologne :

1) avec la Russie :

« La ligne tracée et abornée d'accord entre les deux Etats et sous leur responsabilité, à la date du 23 novembre 1923 ;

2) avec la Lithuanie :

« La ligne ci-dessous décrite, d'après la carte allemande au 1/100.000^e :

« Depuis le point où la limite administrative septentrionale du district de Suwalki rencontre la frontière de Prusse Orientale jusqu'à la frontière de Lettonie.

« Le tracé de cette ligne sur le terrain est laissé aux soins des deux Gouvernements intéressés qui auront toute latitude pour procéder, d'un commun accord, aux rectifications de détail qu'ils reconnaîtraient, sur place, indispensables.

« II. Décide de reconnaître, à la Pologne qui accepte, tous droits de souveraineté sur les territoires compris entre les frontières ci-dessus définies et les autres frontières polonaises, sous réserve des dispositions du Traité de Paix de Saint-Germain-en-Laye concernant les charges et obligations incombant aux Etats auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise est transféré. »

(1) Amendement proposé par M. Hymans, le 3 juin 1921 : « par le Président de la Cour permanente de Justice internationale ».

(2) Amendement proposé le 3 juin 1921 par M. Hymans : « à la décision de la Cour permanente de Justice internationale ou d'un arbitre désigné par elle avec l'agrément des parties. »

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

La situation de base.	
Le Problème historique. — La Pologne et la Lithuanie jusqu'au traité de paix	6
Le Problème ethnique et confessionnel	26
Le Problème économique	33
Résumé de l'Introduction ;	
Les droits véritables des deux adversaires et leurs aspirations politiques	42

PREMIÈRE PARTIE

Evolution du conflit sous l'action des parties. —	
La situation juridique des territoires contestés	47
<i>Chapitre I.</i> — La recherche d'une frontière provisoire	50
<i>Chapitre II.</i> — Le conflit entre la Pologne et la Russie	54
<i>Chapitre III.</i> — La première intervention de la Société des Nations. — Les accords de Souwalki	64
<i>Chapitre IV.</i> — Le coup de main du Général Zeligowski du 8 octobre 1920	80
Conclusions de cette période	89

DEUXIÈME PARTIE

L'intervention de la Société des Nations	93
<i>Chapitre I.</i> — Les demandes d'intervention adressées à la Société des Nations	94
<i>Chapitre II.</i> — L'aspect juridique du Problème	96
<i>Chapitre III.</i> — Les bases juridiques de l'intervention de la Société des Nations	99
<i>Chapitre IV.</i> — Les négociations. — Les difficultés d'application des solutions adoptées	105
<i>Chapitre V.</i> — L'échec final des négociations	120

TROISIÈME PARTIE

La décision de la Conférence des Ambassadeurs	131
<i>Chapitre I.</i> — Les circonstances dans lesquelles a été rendue la décision	132
<i>Chapitre II.</i> — Les thèses en présence	135
<i>Chapitre III.</i> — La valeur de la décision prise	140

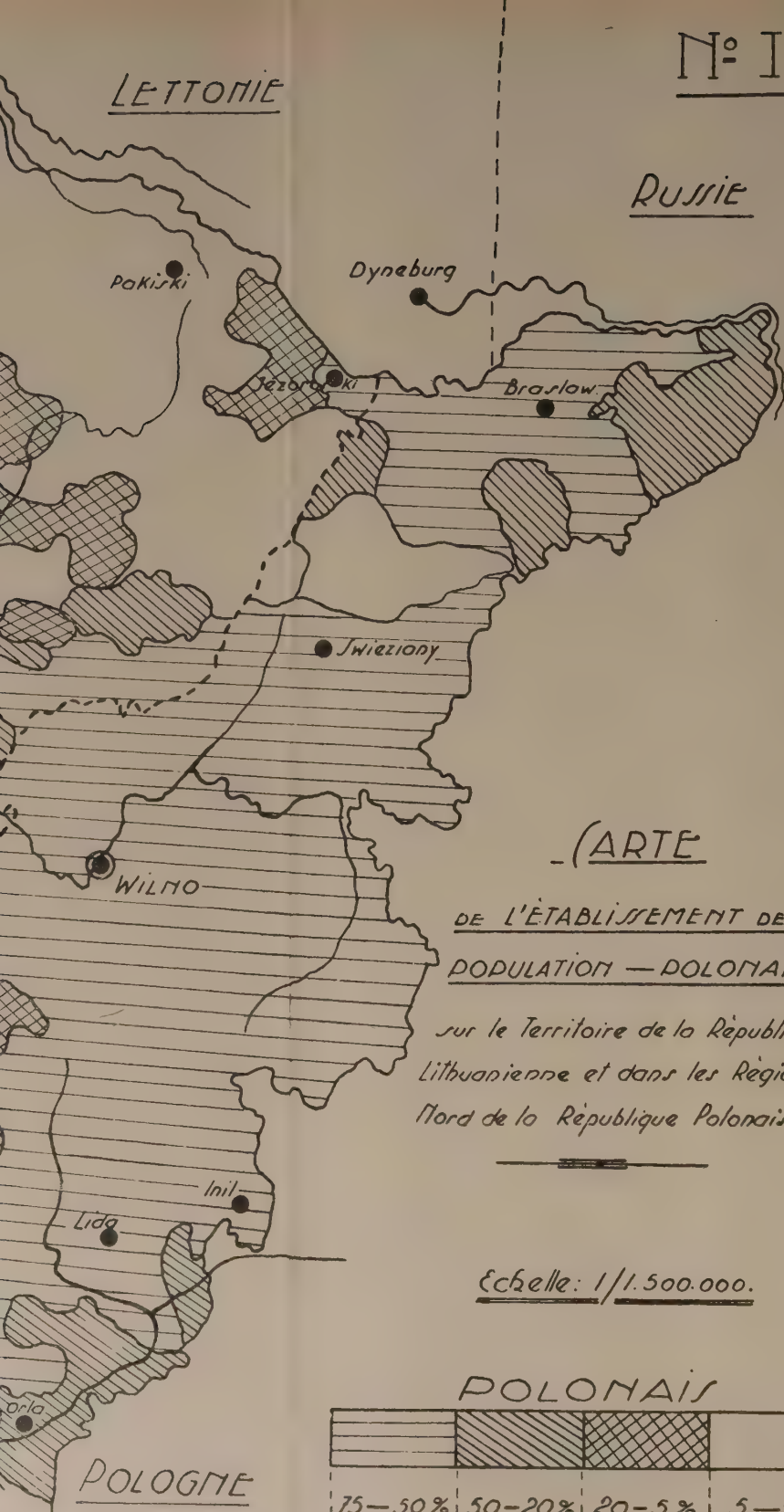
CONCLUSIONS

Les suites et les conséquences de la décision de la Conférence des Ambassadeurs	151
1. La Société des Nations devant le fait accompli ..	151
2. Les réactions de la Lithuanie (Affaire de Mémel) .	154
3. Les tendances de la Société des Nations dans la solution des conflits internationaux	159
Bibliographie	168



LETTONIE

Russie





Tilsite

Szawle

MENEL

Rosienie

Tylza

PRUSSE
ORIENTALE.

Mariampol

Suwalki

Augustow

Grodno

Smidura

LETTONIE

Russie



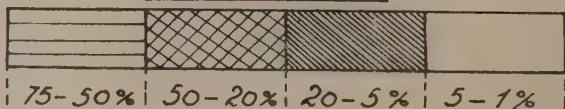
(CARTE

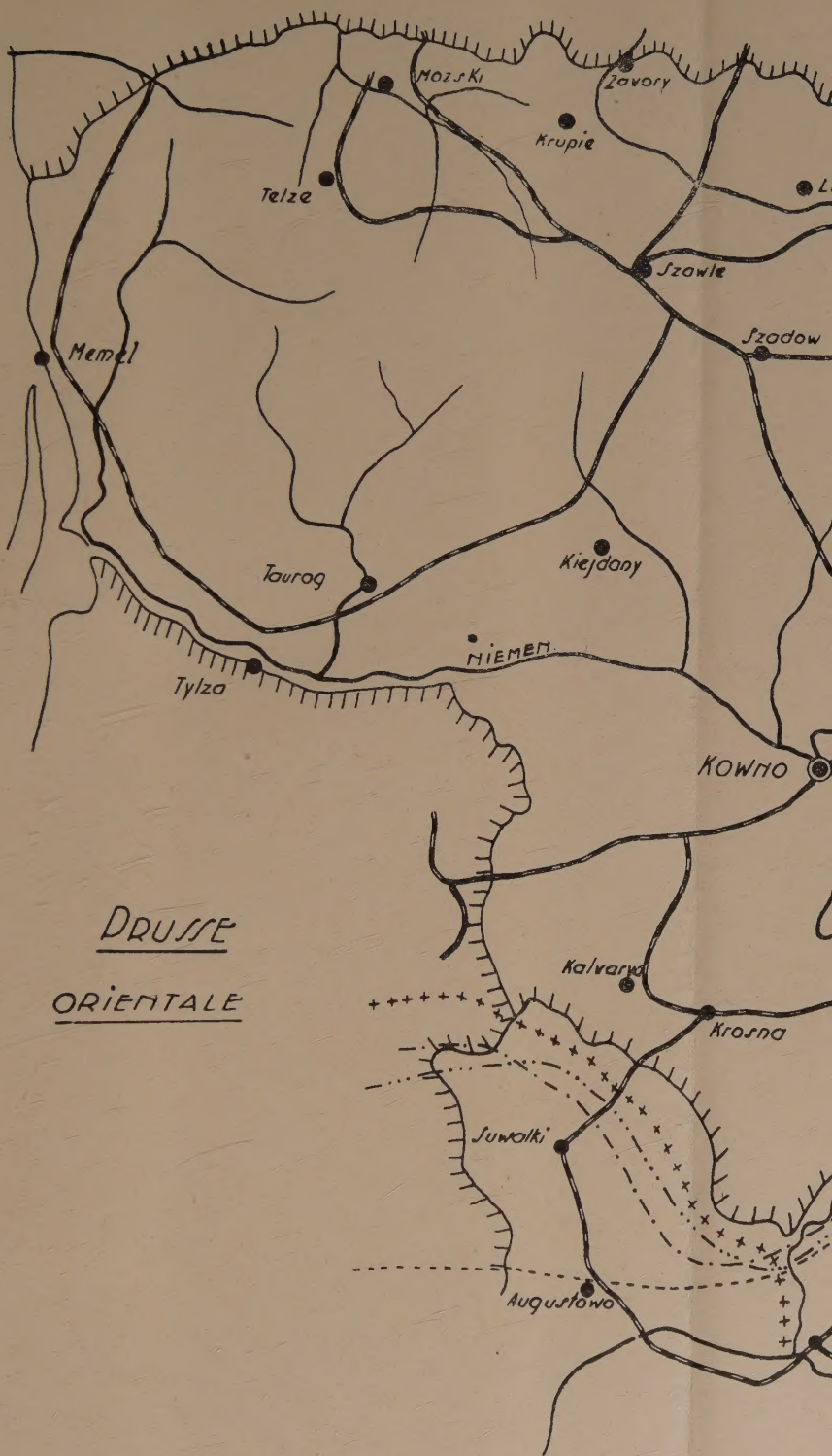
DE L'ETABLISSEMENT DE LA
POPULATION LITHUANIENNE

sur le Territoires de la République
LITHUANIENNE et dans les
Régions Nord de la République
POLONAISE

Echelle : 1/1.500.000.

LITHUANIENS.





DRUSSE
ORIENTALE

TONIE

Russie

Russie

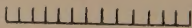
(ARTE

DE LA LITHUANIE ET DE LA REGION
DE WILNA.

Echelle : 1/1 500.000

LEGENDE

Frontiere actuelle :

{ Lithuanie : 
Pologne : 

Differentes Lignes de :
démarchation successives

{ Ligne furzon : +++ + + + + + + +
Ligne Rebour. : - - - - -
Ligne Foch. : - - - - -
Ligne des accords
de Suwalki. : - - - - -

Voies ferrées

: 

Ateliers L. FOUQUE, Oran